série estudos comparativos

METRÓPOLES:
TERRITÓRIO, COESÃO SOCIAL E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

METRÓPOLES BRASILEIRAS

SÍNTESE DA TRANSFORMAÇÃO NA ORDEM URBANA 1980 A 2010

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Marcelo Gomes Ribeiro
(editores)

Observatório das Metrópoles
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

LETRCAPITAL

METRÓPOLES:
TERRITÓRIO, COESÃO SOCIAL E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

série estudos comparativos

METRÓPOLES BRASILEIRAS

SÍNTESE DA TRANSFORMAÇÃO NA ORDEM URBANA 1980 A 2010

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Marcelo Gomes Ribeiro
(editores)

Observatório das Metrópoles
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

LETRCAPITAL

Copyright © Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, Marcelo Gomes Ribeiro
(Editores) 2018

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.

Editor João Baptista Pinto

Capa Rian Narcizo Mariano

Projeto Gráfico e Editoração Rian Narcizo Mariano

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

M553

Metrópoles brasileiras: síntese da transformação na ordem urbana 1980 a 2010 / organização Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro , Marcelo Gomes Ribeiro. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital : Observatório das Metrópoles, 2018.
428 p. : il. ; 24 cm. (Estudos comparativos)

Inclui bibliografia
ISBN 9788577855803

1. Planejamento urbano. 2. Política urbana. I. Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz. II. Ribeiro, Marcelo Gomes. III. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. IV. Série.

18-47435

CDD: 307.76
CDU: 316.334.56

Letra Capital Editora
Telefax: (21) 3553-2236/2215-3781
vendas@letracapital.com.br

O conteúdo deste livro
passou pela supervisão e avaliação de um
Comitê Gestor e Editorial
formado pelos seguintes pesquisadores:

Comitê Gestor
Ana Lúcia Rodrigues
Luciana Corrêa do Lago
Luciana Teixeira de Andrade
Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Maria do Livramento M. Clementino
Olga Firkowski
Orlando Alves dos Santos Júnior
Rosetta Mammarella
Sergio de Azevedo
Suzana Pasternak

Comitê Editorial
Adauto Lúcio Cardoso
André Ricardo Salata
Érica Tavares
Juciano Martins Rodrigues
Marcelo Gomes Ribeiro
Mariane Campelo Koslinski
Marley Deschamps
Nelson Rojas de Carvalho
Ricardo Antunes Dantas de Oliveira
Rosa Maria Ribeiro da Silva
Rosa Moura

Sumário

Apresentação
Os organizadores 7

Capítulo 01 Belém: quatro décadas da região metropolitana de Belém, uma variante do processo de metropolização brasileiro
Ana Cláudia Duarte Cardoso, José Júlio Ferreira Lima e Danilo Araújo Fernandes 23

Capítulo 02 Fortaleza: transformações na ordem urbana
Luís Renato Bezerra Pequeno e Maria Clélia Lustosa Costa 47

Capítulo 03 Natal: as dificuldades de qualificar a singularidade de uma área urbana metropolizada
Maria do Livramento M. Clementino e Angela Lúcia Ferreira 79

Capítulo 04 Recife: Metrópole Regional, Periférica, Incompleta e Desigual
Jan Bitoun, Lívia Miranda e Maria Angela Souza 111

Capítulo 05 Salvador: transformações de uma metrópole da periferia
Inaiá Maria Moreira de Carvalho e Gilberto Corso Pereira 141

Capítulo 06 Brasília: a forma
Rômulo José da Costa Ribeiro, Frederico de Holanda e Gabriela de Souza Tenorio 170

Capítulo 07 Baixada Santista: desigual, periférica e complexa
Marinez Villela Macedo Brandão, Maria Graciela González de Morell, André Rocha Santos, José Marques Carriço e Daniel Arias Vazquez 204

Capitulo 08 Belo Horizonte: diferenciação e segregação socioespacial na Região Metropolitana de Belo Horizonte
Jupira Gomes de Mendonça, Luciana Teixeira de Andrade e Alexandre Magno Alves Diniz 233

Capítulo 09 Rio de Janeiro: metamorfoses da ordem urbana da metrópole brasileira: o caso do Rio de Janeiro
Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro 252

Capítulo 10 São Paulo: transformações recentes na estrutura urbana
Ricardo Carlos Gaspar, Cimar Alejandro Prieto Aparício, Suzana Pasternak e Lucia Maria Machado Bogus 282

Capítulo 11 Vitória: transformações e permanências na (des)ordem urbana: o caso da Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV
Pablo Lira e Latussa Laranja Monteiro 311

Capítulo 12 Curitiba: entre transformações e permanências
Rosa Moura e Olga Lucia Castreghini de Freitas-Firkowski 342

Capítulo 13 Maringá: a ordem urbana na região metropolitana de Maringá: planejamento que produz segregação
Ana Lúcia Rodrigues e Paulo Roberto de Souza 369

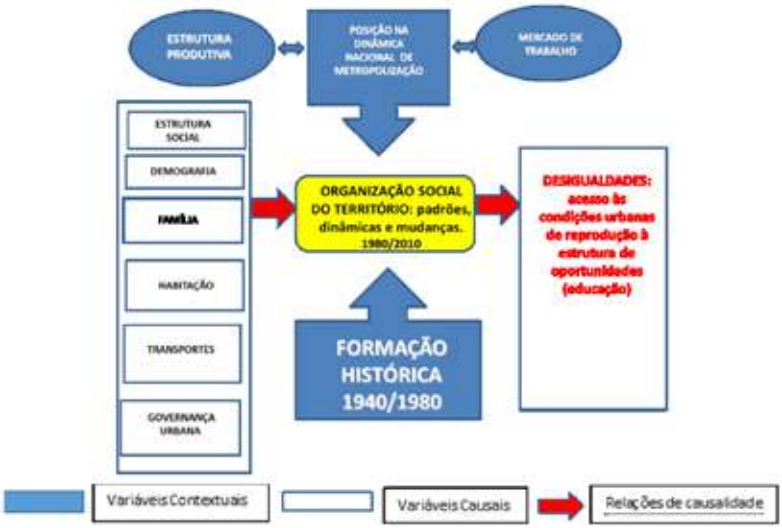
Capítulo 14 Porto Alegre: transformações na metrópole e na região metropolitana mais meridional do Brasil - 1980/2010
Luciano Fedozzi e Paulo Roberto Rodrigues Soares..... 394

Sobre os organizadores.....421

Sobre os autores 422

Apresentação

Este livro apresenta a síntese da análise comparada sobre as transformações urbanas nas metrópoles nos últimos 30 anos realizada pelo Observatório das Metrópoles no âmbito do Programa Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ). Tal análise envolveu a participação de uma equipe de investigação, envolvendo professores e pesquisadores, constituída como Núcleos organizados em 14 metrópoles distribuídas em todas as grandes regiões brasileiras . Trata-se de uma experiência de pesquisa sui generis no âmbito das ciências sociais, na medida em que resulta da cooperação de vários grupos de pesquisadores compartilhando a mesma problemática teórica e utilizando metodologia comum, o que permite a comparação controlada, fundada em sistemáticas monografias locais que exploram sob o mesmo prisma teórico-metodológico hipóteses de análise. Os primeiros resultados deste esforço de pesquisa foram traduzidos na publicação da coletânea de 14 livros descrita ao final desta apresentação. Estes livros apresentam a descrição das tendências de transformação das várias dimensões da ordem urbana das metrópoles brasileiras nos últimos 30 anos segundo o modelo empírico representado no diagrama abaixo.



O modelo empírico representado por este diagrama foi elaborado coletivamente através da realização de vários seminários nacionais e oficinas locais dos quais participaram coordenadores dos núcleos e os pesquisadores mobilizados. A sua operacionalização teve como referência o documento Transformações da Ordem Urbana na Metrópole Liberal-Periférica: 19802010. Hipóteses e estratégia teórico-metodológica para estudo comparativo (RIBEIRO, 2013), no qual foram sistematizados os fundamentos teóricos, conceituais e metodológicos que poderiam assegurar a descrição empírica sistemáticas e comparáveis das várias dimensões das dinâmicas de constituição da ordem urbana em cada metrópole e, simultaneamente, orientar as interpretações que articulassem o conhecimento das dinâmicas locais com as hipóteses a respeito das tendências nacionais.

A busca do enfoque comparativo tem sido o traço fundamental do programa de pesquisa realizado pelo Observatório das Metrópoles, desde a sua origem. Porém, a sua operacionalização prática foi sendo consolidada ao longo dos últimos 5 anos através da realização de diversos projetos específicos nos quais se desdobra este programa e dos quais resultaram sistemática descrições empíricas sobre diversos âmbitos da realidade urbana das nossas metrópoles. O projeto transformações da ordem urbana das metrópoles brasileiras que orientou a produção da coletânea dos 14 livros significou o maior esforço sistemático e coletivo feito pelo Observatório para alcançar uma análise verdadeiramente comparativa. Para que esse empreendimento pudesse ser realizado, tivemos que enfrentar dois desafios fundamentais: o primeiro foi a construção de uma estratégia metodológica e, o segundo, a construção de hipóteses que orientaram a realização da comparação. Falamos em estratégia comparativa em razão da existência de amplo debate teórico sobre o uso do método comparativo nas ciências sociais, cujo conhecimento é necessário para adoção de orientações conscientes dos trabalhos empíricos. Como sabemos, nas ciências sociais a metodologia adotada, bem como a estratégia da sua operacionalização – na forma de procedimentos –, depende diretamente do problema que buscamos explicar. Portanto, tivemos que enunciar de maneira fundamentada o que entendemos por mudanças das metrópoles, o que somente foi possível a partir da construção de um conjunto de hipóteses teoricamente argumentadas com as quais procuramos buscar interpretar os dados empíricos. Em se tratando de pesquisa comparativa, a construção destas hipóteses foi ainda mais fundamental, pois, em nosso caso, tratou-se de comparar a metrópole brasileira conceitualmente construída com as metrópoles empiricamente descritas através da nossa metodologia e dos procedimentos técnicos que adotamos em nosso programa de pesquisa. Colocou-se, portanto, como tarefa inicial a todos

nós, construirmos conceitualmente a metrópole brasileira e suas transformações no período 1980-2010.

Assumimos como ponto de partida comparar as mudanças ocorridas nas metrópoles na dimensão expressa através da Linha II do nosso programa de pesquisa. Na proposta submetida ao CNPq/FAPERJ, os projetos previstos nesta linha têm como objetivo geral evidenciar que

> os processos socioespaciais que organizam internamente as metrópoles brasileiras (...) têm enorme importância na compreensão dos mecanismos societários de exclusão e integração, através de seus efeitos sobre a estruturação social, sobre os mecanismos de produção/reprodução de desigualdades e as relações de interação e sociabilidade entre os grupos e classes sociais. Para fins da pesquisa, trabalhamos com a distinção e conceituação de três processos de organização social do território metropolitano: diferenciação, segmentação e segregação (Projeto INCT, 2008).

Por outro lado, assumimos a hipótese segundo a qual as mudanças macroeconômicas e macrossociais em curso no Brasil no período dos anos 1980-2010 tornariam ainda mais relevante a compreensão dos efeitos da organização social do território metropolitano em consequência da desarticulação dos modos de integração econômica constituídos na fase anterior do desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Com efeito, tomamos como chave para a nossa análise de mudança "o conceito de modos de integração econômica" formulado por Polanyi (2000) e utilizado por Harvey (1980) em seu pioneiro estudo sobre a cidade e a justiça social e, posteriormente, por Mingione (1991). Partimos da identificação das três esferas de relações sociais que determinam os recursos acessíveis no plano do bairro e do domicílio. Estes recursos são essenciais nos processos de integração e exclusão, na medida em que são necessários para a plena participação na sociedade. Eles se apresentam sob a forma de três distintos modos de interação: as trocas mercantis, a redistribuição institucional e a reciprocidade interpessoal, os quais, pelo menos nas sociedades modernas, se interpenetram formando combinações características no tempo e no espaço que Mingione (1991) denomina "social mixes". É a posição dos grupos sociais em relação a estes mecanismos e as formas como estes estão presentes nos planos do domicílio e do bairro que condiciona as relações destes grupos com os mecanismos de integração com o conjunto da sociedade. Por esta concepção, a análise da existência destes modos de integração, suas articulações, as condições que regulam a mobilidade entre eles permitem avaliar o quanto estamos diante ou não de dinâmicas de coesão ou fragmentação socio-

territorial de uma dada metrópole. Na maioria das metrópoles contemporâneas dos países desenvolvidos, podemos admitir que o mercado seja a esfera dominante de acesso aos recursos. Entretanto, esta esfera convive com a redistribuição realizada pelos regimes de bem-estar social que se implantaram nestes países. As metrópoles brasileiras são, basicamente, produtos da predominância das esferas do mercado e da reciprocidade, na ausência de um sistema estatal de bem-estar social bem estabelecido. Este é um fato de alta relevância, uma vez que o desenvolvimento de um capitalismo urbano-industrial altamente concentrador de renda, riqueza e poder característico do processo de acumulação no Brasil tem sido, em parte, viabilizado pela vigorosa esfera da reciprocidade que tem suas bases na formação de bairros operários e populares que se constituíram em verdadeiros hinterlands supridores de bens e serviços que atendem às necessidades (individuais e coletivas) de reprodução deixadas de fora da forma salário

Esta problemática teórica fundamenta em nosso projeto a hipótese de que os novos fenômenos de diferenciação, segmentação e segregação espaciais, relacionados ao quadro de crise das relações de integração com o mercado de trabalho e ao avanço da modernização cultural com o consequente incentivo ao ethos individualista, interferem significativamente sobre as bases institucionais da manutenção desta esfera de integração, alterando o "social mix" brasileiro e produzindo processos de exclusão, cuja manifestação mais visível é a constituição de territórios de grupos desafiliados (CASTEL, 1995) da sociedade e vulnerabilizados quanto às possibilidades de recriar dinâmicas individuais e coletivas de integração. Esta situação torna-se mais complexa se considerarmos que ao menos nos 15 últimos anos surgiram tendências de universalização em alguns setores da política social, notadamente da saúde e da educação, que promovem através do Estado o acesso a certos recursos até então controlados exclusivamente pelos mais ricos e poderosos. Porém, esta promessa de democratização de oportunidades pode hoje esbarrar nas limitações de apropriação real dos grupos sociais em razão dos efeitos anômicos da desestruturação em curso no plano do domicílio e do bairro que dificultam a reprodução dos laços de reciprocidade historicamente constituídos. O nosso ponto central é a compreensão de que a articulação do mix de modos de integração econômica com a organização social do território, com os padrões de sociabilidade e com as formas de intervenção pública resultou na constituição de uma ordem urbana da metrópole liberal-periférica. São necessários três comentários que justificam o uso deste conceito.

O primeiro se refere à parte do conceito que se refere à metrópole e à periferia. O centro da nossa argumentação é que como semiperiferia da

economia-mundo capitalista, em nosso território se constituiu o fenômeno metropolitano como centro de poder econômico e político que nos articula com o moderno sistema mundo capitalista. Trata-se, é claro, desde a sua origem, de poderes inseridos em uma estrutura metrópole-satélite como havia formulado classicamente Andrew Gunder Frank em seu famoso texto "Desenvolvimento do Subdesenvolvimento Latino Americano" (1976). Portanto, a relação entre as nossas metrópoles e a mundialização econômica está na origem mesmo do seu surgimento. Com efeito, desde a fase colonial temos o fenômeno da metropolização entendido como centros urbanos que têm suas dinâmicas de organização e funcionamento decorrentes de duas órbitas de influência: para fora, como satélite de uma ordem econômica hierárquica que materializa a divisão mundial do trabalho e nos liga à economia-mundo, e para dentro, como centro de poderes econômicos e políticos que domina o território interno. A função dos grandes centros urbanos dos países periféricos seria a de assegurar a transferência de excedente para os países que formam o núcleo dominante da economia-mundo. Entretanto, as mudanças geoeconômicas e geopolíticas ocorridas na segunda metade dos anos 1950 redesenharam a geografia da divisão mundial do trabalho em razão da descentralização do aparato produtivo industrial capitalista em direção a alguns países da periferia, surgindo novos centros de acumulação e valorização do capital internacional. Como já demonstrado pelos autores que fizeram a crítica das teses estagnacionistas presentes no pensamento dependentista, estas transformações tornaram possível o desenvolvimento capitalista associado e periférico (na verdade semiperiférico) em alguns países, entre eles no Brasil. Ou seja, como internalizamos parte da dinâmica de acumulação e valorização do capital pela industrialização, o fenômeno da metropolização no Brasil se diversifica como fenômeno ecológico-econômico e ecológico-demográfico. Criamos uma rede urbana complexa e diversificada que articula o nosso território nacional com esta dinâmica de expansão capitalista periférico-associada. Ou seja, após os anos 1950, ocorreu no espaço nacional uma diferenciação econômica e política em consonância com a diferenciação do modelo centro-periferia no plano das interpelações entre as nações. O fundamento das duas dinâmicas de diferenciação é o mesmo: a distribuição desigual do capital industrial e as diferenças das condições específicas de valorização do capital entre as nações e entre as regiões das nações. No caso brasileiro, apesar da constituição de uma estrutura produtiva diversificada e complementar com a implantação e consolidação de setores de insumos básicos – com a participação de setores do capital estrangeiro, nacional e do Estado –, a essência da nossa condição de capitalismo perifé-

rico e associado não se transformou, mas a referida constituição nos colocou na posição de semiperiferia na hierarquia da economia-mundo capitalista. Internamente, essa condição criou uma rede urbana nacional marcada pela diversificação do território nacional segundo a posição que as regiões ocupam no processo de acumulação do capital industrial e na valorização do capital.

O segundo comentário se refere aos fundamentos do uso do adjetivo liberal no conceito. Buscamos com esse adjetivo lançar luz sobre a dinâmica econômica, social e territorial que organiza internamente as nossas metrópoles periféricas. A suposição é que a precariedade do habitat urbano constituído em nossas grandes cidades, suas imensas desigualdades de acesso aos equipamentos e serviços coletivos, os enclaves urbanos onde moram os segmentos superiores da estrutura social, sua desmesurada expansão territorial, a desgovernança das ações públicas, as favelas e periferias pobres, ou seja, todos os traços marcantes das nossas grandes cidades, seja na sua dimensão ecológica-demográfica-econômica ou na dimensão das características da sociedade urbana, resultam da ação das forças liberais-internacionalizantes que dirigiram a nossa constituição como semiperiferia da expansão da economia-mundo e que bloquearam o surgimento do segundo movimento previsto por K. Polanyi (2000) na expansão do capitalismo. Ou seja, um processo de autoproteção nacional e social diante dos efeitos desarticuladores do mercado autorregulado. Por essa razão, a nossa urbanização é produto de um laissez-faire cuja explicitação da sua dinâmica e de seus efeitos é fundamental para a interpretação analítica da ordem urbana que organiza a nossa metrópole. Por outro lado, esta ordem urbana tem suas características fundadas no papel exercido pela acumulação urbana na constituição, manutenção e legitimação do bloco interno de poder que conduziu e negociou a nossa inserção periférica e associada ao desenvolvimento do capitalismo.

Por fim, o terceiro comentário diz respeito ao conceito de ordem urbana. A construção deste conceito decorreu da necessidade de transformar os resultados empíricos em hipóteses formuladas teoricamente que orientassem a descrição sistemática em interpretações das possíveis transformações dos padrões e processos de segregação residencial das metrópoles ocorridas ao longo do período de 1980-2010 e que pudessem servir de base para a comparação entre os casos. Trata-se de ir além da descrição da dimensão ecológica-demográfica da organização territorial das metrópoles, buscando relacioná-la com algumas das importantes dimensões da estruturação e da reprodução da sociedade brasileira enquanto espaço social constituído por um padrão particular de desenvolvimento capitalista. Escolhemos duas ordens institucionais que articulam a organização social do território da metrópole

com a estruturação e reprodução da sociedade mais ampla: as desigualdades sociais e as relações sociais de dominação em suas dimensões econômica, social e política. É através da interpretação de tais conexões que passamos da descrição dos padrões e dinâmicas da organização social do território para a interpretação da ordem urbana vigente nas metrópoles.

Estrutura da Obra

Os capítulos do presente livro apresentam o esforço de cada grupo em sintetizar as dinâmicas locais-nacionais de convergência e divergência da ordem urbana das metrópoles. Parece-nos importante sublinhar o valor acadêmico deste esforço, já que a literatura do campo dos estudos urbanos vem sendo fortemente caracterizada por orientações a-históricas nas análises das mudanças urbanas, nas quais das inequívocas tendências globais-nacionais busca-se deduzir a explicação das forças que atuam nas dinâmicas de reestruturação das cidades. Tal orientação deixa de considerar a heterogeneidade estrutural da nossa formação urbana-regional, como bem registra Wilson Cano (2011) entre outros autores, traço da nossa dinâmica de urbanização resultante das distintas temporalidades que presidiram a articulação do espaço nacional na expansão na nossa inserção do capitalismo. Mesmo considerando a existência de claras tendências de longo prazo de unificação da ordem urbana brasileira, como registrado por Vilmar Faria (1991), pareceu-nos importante considerar o papel das diversidades e desigualdades regionais e locais na explicação das trajetórias de reestruturação territorial das metrópoles respondendo a dinâmicas nacionais-locais.

No capítulo 1, Ana Cláudia Duarte Cardoso, José Júlio Ferreira Lima e Danilo Araújo Fernandes mostram que o processo de metropolização de Belém, embora tenha sido fortalecido pelo projeto de integração nacional, o antecede enquanto fenômeno urbano. Esse argumento evidencia a força da dinâmica extrativista, obscurecida pela transformação da região Amazônica em fronteira de expansão do capital no país, pontuando fatos econômicos e sociais e suas consequências para a formação socioespacial da metrópole. Para tal apresenta a evolução da formação institucional da Região Metropolitana de Belém e expõe três hipóteses de explicação para o quadro de segregação e distância social dos residentes em sua configuração atual. Na primeira hipótese são vistos os efeitos segregacionistas e de comprometimento ambiental devido a alta concentração de atividades e políticas públicas no Município de Belém. A segunda hipótese refere-se à defasagem entre a institucionalização da região metropolitana na década de 1970 e a presença

do Estado nacional na Amazônia. A terceira é subsidiária das demais, relaciona a desigualdade na organização do território à persistência do terciário e o espraiamento da urbanização pelos municípios da RMB. Por fim, o trabalho faz considerações sobre as dificuldades encontradas para a institucionalização da gestão metropolitana ao longo dos 40 anos de sua existência.

No capítulo 2, Renato Pequeno e Maria Clélia Lustosa Costa apresentam o quadro de transformações na ordem urbana presentes na Região Metropolitana de Fortaleza ocorridas nas últimas décadas. De uma metrópole que se industrializou nos anos 1960 e 1970, decorrente de políticas nacionais de desenvolvimento implantas nesse período, Fortaleza consolida-se como centro comercial e de serviços e polo econômico e turístico, ampliando as conexões com a economia nacional e internacional. A dinâmica econômica dos últimos vinte anos redefiniu a organização espacial da indústria no estado, dando maior centralidade regional e poder de polarização da metrópole cearense. O impacto na organização socioespacial na metrópole foi observado pela maior fragmentação do tecido urbano, apesar da manutenção da segregação residencial, ou seja, apesar de maior espalhamento de tipos socioespaciais intermediários na metrópole, mantem-se as distâncias entre os tipos socioespaciais extremos.

No capítulo 3, através da análise de dados do IBGE do período de 1980 a 2010, Maria do Livramento M. Clementino e Ângela Lúcia Ferreira focam na mudança da estrutura produtiva da região e no processo de metropolização. Relacionado a isso, evidencia também as mudanças sócio-ocupacionais vinculadas ao mercado de trabalho, transformado pelo esforço de inserção da economia local no contexto global. Além disso, foi mostrado como isso influenciou no aprofundamento das desigualdades sociais. Esses pontos descrevem as mudanças que impactaram tanto o pólo (Natal) como os demais municípios da região metropolitana, menos desenvolvidos, com especial foco no setor de turismo. Grande parte dos investimentos significativos dessa transformação e metropolização foram oriundos de financiamentos públicos, principalmente em infraestrutura; o destaque fica em relação à afirmação trazida do texto "decididos de forma exógena à vontade política local". O resultado é um território descontínuo, fragmentado e rodoviarista, tendo Natal funcionando como uma "metrópole estadual".

No capítulo 4, Jan Bitoun, Lívia Miranda e Maria Angela Souza apresentam que as inversões de conjuntura caracterizaram o processo de mudança na metrópole do Recife, nas últimas décadas. De estagnação e perda relativa de influência regional, nos anos de 1980 e 1990, a região passou a vivenciar um curto ciclo de dinamização econômica, a partir de meados dos anos 2000, que se retraiu em meados de 2010. Os autores defendem a inseparabilidade da

trajetória recente e da condição estrutural, consolidada durante tempo longo, que caracteriza a metrópole do Recife como regional, periférica, incompleta e desigual. Numa metrópole regional e periférica, o capital imobiliário associado ao estado comandou reestruturações seletivas do espaço urbano. Foram-lhe necessárias adaptações a conjunturas movediças, conquanto encontrou nas estruturas desiguais e na incompletude da metrópole, possibilidades para delinear estratégias de médio prazo, que permitiram operações de curto prazo que redesenharam a configuração do espaço metropolitano tanto na sua área concentrada como nas suas bordas.

No capítulo 5, Inaiá Maria Moreira de Carvalho e Gilberto Corso Pereira apontam as diversidades da Região Metropolitana de Salvador ligadas à expansão urbana e a distribuição da população nas metrópoles em geral, através de uma abordagem crítica e conceitual sobre a dualização social proporcionada pelos vínculos básicos estabelecidos entre as chamadas "cidades globais", numa dinâmica territorial vinculada às políticas neoliberais e o conceito de "empreendedorismo urbano". Ao analisar essas questões vinculadas à metrópole de Salvador, percebe-se que o desenvolvimento econômico e social da região manteve seu padrão durante as três décadas estudadas, vinculado à matriz industrial dos setores químico, petroquímico e metalúrgico e consolidando suas funções terciárias, funcionando como polo estadual de comércio e serviços, além do grande apelo turístico, mas que ainda assim detém um grande excedente de mão de obra. As desigualdades são típicas das grandes cidades brasileiras, organizadas espacialmente num modelo centro-periferia, onde há grande distância, inclusive geográfica, entre as classes, resultado de políticas públicas e ações imobiliárias mercantilizadas.

No capítulo 6, Rômulo José da Costa Ribeiro, Frederico de Holanda e Gabriela de Souza Tenorio apresentam Brasília como uma metrópole nacional dispersa e fragmentada, o que agrava ainda mais sua condição segregadora, seja ela socioeconômica seja espacial, típica da realidade brasileira. Este fenômeno, particularmente em Brasília, é a herança principal da ação do Estado, responsável pela promoção de desigualdades e pela baixíssima mobilidade social e ocupacional da região; e diferente de outras regiões do país, as ações do mercado não são hierarquicamente mais importantes que as políticas públicas executadas. As políticas implantadas, desde a concepção urbanística da cidade até a não preocupação com a diversidade local existente, resultaram numa relação de dependência absoluta do município sede. Vários índices apresentados revelam a singularidade desta metrópole e sua enorme dificuldade de transposição de problemas sociais e urbanos, acentuando ainda mais o modelo núcleo-periferia e as distâncias sociais, econômicas e territoriais.

No capítulo 7, Marinez Villela Macedo Brandão, Maria Graciela González de Morell, André Rocha Santos, José Marques Carriço e Daniel Arias Vazquez tratam da transformação da estrutura social e econômica nas últimas décadas da Região Metropolitana da Baixada Santista, como algo que alterou a dinâmica da região, resultado principalmente da produção de petróleo e gás natural (depois do pré-sal) e os desdobramentos vinculados com ao setor, que impactaram na alteração tanto de sua composição populacional como em sua organização socioespacial, levando à caracterização dessa metrópole como desigual, dual, periférica e complexa.

No capítulo 8, Jupira Gomes de Mendonça, Luciana Teixeira de Andrade e Alexandre Magno Alves Diniz descrevem a expansão e o desenvolvimento urbano da Região Metropolitana de Belo Horizonte através de permanências e continuidades, destacando as mudanças recentes que a inseriram na economia global em uma condição periférica, e que não foram capazes de alterar a conformação do modelo núcleo-preiferia historicamente produzido, mas sim intensificá-lo. Problemas comuns encontrados nas metrópoles brasileiras também são recorrentes em BH, como mobilidade, habitação, falta de infraestrutura e grandes distâncias sociais. Algumas particularidades são apontadas como estruturais, como a não instituição de um modelo de desenvolvimento pós-industrial que intensificasse a informação e o setor terciário superior, mas ao contrário, a manutençaõ do complexo minerometalomecânico como a força motriz do desenvolvimento econômico permanece calcada no complexo minerometalomecânico. Além disso, coalizões de partidos políticos trouxeram avanços sociais e de legislação urbanística, ao mesmo tempo privilégios ao mercado imobiliário, acentuando ainda mais as condições periféricas vulneráveis da região, além de criar novas centralidades, diversificando a periferia. Com isso, nota-se de forma conclusiva que a "matriz produtiva e o mercado imobiliário têm papel preponderante, confirmando tendências observadas em outras metrópoles".

No capítulo 9, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro realiza a análise da evolução histórica da metamorfose da ordem urbana no período 1980-2010. Primero, apresenta de maneira sumária o conceito de ordem urbana que norteou a nossa análise, buscando analisar a articulação da organização social do território metropolitano com os mecanismos de produção e reprodução das relações sociais e descrevendo os traços gerais dessa ordem urbana como integrante das condições que presidiram as transformações sociais da sociedade na fase da industrialização acelerada iniciada nos anos 1940. Além disso, apresenta como esses traços gerais se traduziram na metrópole fluminense em uma ordem urbana na qual as relações de classe vão se expressando

em um padrão segregado e desigual de organização social expresso nas gramáticas de distanciamento, hierarquia e desigualdade. Assim, conclui-se que organização do território da metrópole do Rio de Janeiro resulta das relações específicas de poder social, econômico e político que sustentam padrões de segregação baseados na "distância social/proximidade territorial, distância social/distância territorial" entremeados pela manutenção da escassez urbana e relativa.

No capítulo 10, Ricardo Carlos Gaspar, Cimar Alejandro Prieto Aparício, Lucia Maria Machado Bógus e Suzana Pasternak analisam as transformações na estrutura urbana da Região Metropolitana de São Paulo, partindo do processo de mudanças econômicas, onde o setor de serviços passou a ter maior predomínio, mas sem deslocar plenamente o setor secundário, observa-se reordenamento da economia urbana-metropolitana, na medida em que sua dinâmica extrapola os limites da metrópole. A partir disso, analisam o comportamento da segregação socioespacial e sua importância para as mudanças na espacialização da população ocupada, a partir do estudo das categorias sócio-ocupacionais. A conclusão a que chegam é que o histórico modelo núcleo-periferia, caracterizado pela distância geográfica e social entre as classes, ainda organiza o espaço metropolitano em expansão, em que pese o surgimento de novas configurações espaciais e a redistribuição das unidades produtivas pelo tecido metropolitano.

No capítulo 11, Pablo Lira e Latussa Laranja Monteiro procuram mostrar através de análises conceituais, espaciais e de dados as transformações e permanências na (des)ordem da Grande Vitória, destacando-a como o ponto central e privilegiado do Estado. Isso tudo reforçado pela observação dos movimentos pendulares que se voltam para a região metropolitana litorânea e principalmente o município de Vitória. Apesar de ser um local chave para o funcionamento da economia regional (concentração diversificada de serviços e emprego), nacional e mundial (escoamento de commodities e força da indústria petrolífera), ainda apresenta problemas graves típicos de metrópoles brasileiras, como saneamento básico, infraestrutura e habitação.

No capítulo 12, Rosa Moura e Olga Lucia Castreghini de Freitas-Firkowski exploram a inserção da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) no processo de metropolização brasileiro, a dinâmica de expansão do aglomerado metropolitano, as características da população, da economia e do mercado de trabalho, e a presença do Estado na consolidação de um território que se conforma como uma das principais centralidades da Região Sul. Pode-se constatar que as dinâmicas recentes da RMC ora se aproximam ora se distanciam dos elementos que sustentam conceitos ou características

atribuídas às metrópoles contemporâneas. Reproduzem a heterogeneidade e fragmentação derivada das novas formas de produção e apropriação do espaço, assim como os movimentos de concentração e dispersão, densificação e extensão na expansão da morfologia metropolitana. A singularidade da região de Curitiba está na permanência da indústria como elemento fundamental ao emprego, renda e à própria expansão física do território metropolitano, embora outras dinâmicas, particularmente a imobiliária, também participem desse processo. Apesar da consolidação da metrópole, o modelo de gestão praticado não logrou, até então, superar a desigualdade e a segregação socioespacial que caracterizam o território institucional da RMC.

No capítulo 13, Ana Lúcia Rodrigues e Paulo Roberto de Souza analisam a ordem urbana da região metropolitana de Maringá, a partir dos processos inaugurados nas décadas de 1980/1990. Destaca-se que esta região se inclui no território constituído e planejado nos anos 1920, como um dos maiores empreendimentos imobiliários do planeta, pressupondo ser um objeto de estudo privilegiado, na medida em que é possível observar o planejamento não apenas como parte do negócio de terras, mas, também, como instrumento de controle do processo de segregação socioespacial, em especial no que concerne à área da atual Região Metropolitana de Maringá. É sob este aspecto histórico que se procura analisar a configuração socioespacial da Região Metropolitana de Maringá, em especial, tendo em vista as recentes transformações em curso no país no contexto do processo global de reestruturação produtiva que a economia experimentou a partir dos anos 1980.

No capítulo 14, Luciano Fedozzi e Paulo Roberto Rodrigues Soares analisaram as transformações na Região Metropolitana de Porto Alegre, a partir da elaboração de uma regionalização interna da mesma, tendo em vista sua estrutura socioespacial complexa. Do ponto de vista econômico, entre os temas analisados destaca-se a dinâmica da metropolização, a inserção da RMPA no processo de urbanização e metropolização brasileiros, a reestruturação produtiva e o mercado de trabalho da RMPA. A seguir, foram tratados os temas sociais com as questões demográficas, estruturas das famílias, bem como as mudanças socioespaciais (segregação, desigualdades e sociabilidade), utilizando-se das categorias socioprofissionais e do conceito de tipologia socioespacial, isto é, do lugar ocupado pelas classes e camadas sociais no espaço intrametropolitano. Questões derivadas destas mudanças, como a análise da provisão de moradias e da mobilidade metropolitana também foram trabalhadas. Por fim, foram analisadas as mudanças relativas ao padrão de governança utilizado na institucionalização da RMPA, o qual defronta-se com o desafio de praticar o

novo Estatuto da Metrópole, recentemente aprovado no Brasil, bem como algumas tendências da geografia social do voto na RMPA, onde conclui-se que apesar de uma longa tradição de discussão da Região Metropolitana, o voto na região ainda é predominantemente localista, carecendo-se de posturas políticas metropolitanas. Os autores concluem que a Região Metropolitana de Porto Alegre passou por diversas transformações ao longo das últimas três décadas, as quais correspondem em parte às mudanças do padrão de desenvolvimento do país e que de alguma forma rebateram na estrutura socioeconômica e socioterritorial metropolitana. Entretanto, nem todos os elementos de uma reestruturação neoliberal estão presentes na RMPA, permanecendo algumas características do modelo e do padrão de desenvolvimento fordista em sua estrutura socioterritorial.

Agradecimentos

Para realização desta publicação e de toda a coleção "Transformações da ordem urbana das metrópoles brasileiras" só foi possível pela participação de dezenas de pessoas que estiveram envolvidos nesse projeto coletivo de construção de pesquisa em rede. Por este motivo, gostaríamos de agradecer a todos aqueles que contribuíram direta ou indiretamente, em especial aos autores que assinam os capítulos desta publicação. Queremos também agradecer a contribuição de Elizabeth Alves, Karolina de Souza, Pedro Paulo Bastos, Breno Procópio e Thais Velasco.

É importante expressar publicamente a importância de termos no Brasil uma instituição séria e competente que realiza levantamentos nacionais, possibilitando a realização de diversas pesquisas, como é o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Sem os dados empíricos coletados por esse Instituto este empreendimento não teria tido o êxito analítico que conseguimos alcançar.

Agradecemos também ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) por ter possibilitado o financiamento do programa de pesquisa da Rede Observatório das Metrópoles por meio do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT).

Os organizadores.

Referêcias Bibliográficas

ABLAS, Luiz. São Paulo: cidade mundial ou metrópole subdesenvolvida? In: *São Paulo em Perspectiva*, Revista da Fundação SEADE, 7 (2), São Paulo, abril-junho de 1993.

CANO, Wilson. **Questão regional e urbanização no desenvolvimento econômico brasileiro pós- 1930.** In: CANO, Wilson. Ensaios sobre a crise urbana do Brasil. Campinas: Editora Unicamp, 2011.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social:** uma crônica do salário. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

FARIA, Vilmar E. **Cinquenta anos de urbanização no Brasil.** Novos estudos, n. 29, março de 1991.

FIX, M.; Arantes, P. São Paulo: metrópole-ornitorrinco. **Correio da Cidadania**, Ed. 383, 8 a 15 de fevereiro de 2004.

FRANK, A. G. Desenvolvimento do subdesenvolvimento Latino-Americano. In: PEREIRA, Luiz (Org**). Urbanização e subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: ZAHAR Editores, 1976.

HARVEY, D. **A justiça social e a cidade.** São Paulo: Hucitec, 1980.

KOWARICK, L. (Org.). **As Lutas Sociais e a Cidade.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

KOWARICK, L. Na metrópole do subdesenvolvimento industrializado: das contradições às experiências urbanas. In**: Escritos urbanos, fotografias de Tomás Rezende**. São Paulo: Editora 34, 2000.

MINGIONE, E. **Fragmented societies:** a Sociology of Work beyond the Market Paradigm. Oxford: Basil Blackwell, 1991.

POLANYI, K. **A grande transformação:** as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Transformações na Ordem Urbana das Metrópoles Brasileiras:** 1980/2010. Hipóteses e estratégia teórico-metodológica para estudo comparativo. Rio de Janeiro: Observatório Das Metrópoles / Instituto Nacional De Ciência E Tecnologia / FAPERJ – CAPES – CNPq, 2013.

Anexo

1) RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015, p. 582.

2) COSTA, Maria Clélia Lustosa; PEQUENO, Renato (org.). Fortaleza: transformações na ordem urbana. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2015, p. 452.

3) CARDOSO, Ana Cláudia Duarte; LIMA, José Júlio Ferreira (org.). Belém: transformações na ordem urbana. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2015, p. 308.

4) RODRIGUES, Ana Lúcia (org.). Maringá: transformações na ordem urbana. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015, p. 464.

5) BÓGUS, Lucia Maria Machado; PASTERNAK, Suzana. São Paulo: transformações na ordem urbana. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 332.

6) RIBEIRO, Rômulo José da Costa; TENORIO, Gabriela de Souza; HOLANDA, Frederico de (org.) Brasília: transformações na ordem urbana. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 346.

7) BRANDÃO, Marinez Villela Macedo; MORELL, Maria Graciela González; SANTOS, André Rocha (org.). Baixada Santista: transformações na ordem urbana. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2015, p. 430.

8) CLEMENTINO, Maria do Livramento M.; FERREIRA, Ângela Lúcia (org.). Natal: transformações na ordem urbana. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 430.

9) SOUZA, Maria Ângela; BITON, Jan (org.) Recife: transformações na ordem urbana. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 540.

10) ANDRADE, Luciana Teixeira de; MENDONÇA, Jupira Gomes de; DINIZ, Alexandre Magno Alves (org.). Belo Horizonte: transformações na ordem urbana. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte, MG: PUC-Minas, 2015, p. 474.

11) FEDOZZI, Luciano Joel; SOARES, Paulo Roberto Rodrigues (org.). Porto Alegre: transformações na ordem urbana. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2015, p. 370.

12) CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso (org.). Salvador: transformações na ordem urbana: metrópoles: território, coesão social e governança democrática. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2014, p. 264.

13) LIRA, Pablo; OLIVEIRA JÚNIOR, Adilson Pereira de; MONTEIRO, Latussa Laranja. Vitória: transformações na ordem urbana: metrópoles: território, coesão social e governança democrática. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2014, p. 394.

14) FIRKOWSKI, Olga Lúcia Castreghini de Freitas; MOURA, Rosa. Curitiba: transformações na ordem urbana. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2014, p. 494.

CAPÍTULO 01

Belém: quatro décadas da região metropolitana de Belém, uma variante do processo de metropolização brasileiro

Ana Cláudia Duarte Cardoso
José Júlio Ferreira Lima
Danilo Araújo Fernandes

Introdução[1]

Perde-se muitas faces da trajetória da metrópole Belém, se a discussão metropolitana assume como ponto de partida a criação da Região Metropolitana de Belém (RMB). Metrópole secular, que polarizou a região graças à sua localização estratégica para a navegação, e a partir da qual muitos municípios do nordeste do estado foram desmembrados, não contava ainda em 1973 com uma conurbação com o município vizinho (Ananindeua) semelhante às observadas nas demais RMs criadas pela Lei Complementar Federal no. 14/1973, nem tampouco dispunha de atividade industrial que pudesse explicar a manifestação de processos metropolitanos típicos do século XX.

Este artigo destaca a necessidade de superposição das múltiplas trajetórias introduzidas pelo Estado (seja a Coroa portuguesa ou o Governo brasileiro) para a compreensão dessa metrópole terciária paradoxal. Aposta-se no reconhecimento das suas múltiplas tramas e determinações para uma melhor articulação entre relações socioespaciais desde a escala regional até a local, visibilizando omissões ou distorções de políticas públicas concebidas em outros contextos, que geraram novos papeis, resignificaram grupos sociais e fizeram crer que o ser moderno seria sustentar uma ruptura com determinações biofísicas, culturais (tentada desde o século XVIII), mas que nunca foi plenamente realizada. A partir dessa frustração recorrente, muitas avaliações vêm sendo incapazes de reconhecer potenciais ainda existentes na RMB e na Amazônia, cada vez mais valorizados em contextos centrais que buscam a

1 Este artigo é uma versão revisada e estendida do primeiro capítulo da publicação Belém, transformações na Ordem Urbana, editado por Cardoso e Lima (2015), parte da coleção coordenada pelo Prof. Dr. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro publicada no âmbito do Observatório das Metrópoles. O material acrescentado está referenciado aos demais capítulos daquela publicação.

superação de problemas sociais, ambientais e econômicos criados pela sociedade industrial do século XX. Sob a perspectiva da periferia, muito ainda será necessário para sustentar uma revisão de valores que coloque a cidadania, o respeito à diversidade, o direito ao ambiente natural e ao ambiente urbano, como bandeiras de luta do século XXI. Espera-se prover evidências para essa nova agenda com as hipóteses sustentadas neste texto.

A presença do Estado na Região Norte e na formação da RMB.

Sob uma perspectiva histórica, verifica-se que a pujança da dinâmica extrativista voltada para a exportação em larga escala, que antecedeu o processo de industrialização do país, foi obscurecida pelo fato de a Amazônia ter sido tomada como fronteira nacional de expansão do capital a partir dos anos 1950, tornando-se periferia da periferia, dada a condição do Brasil na hierarquia da economia mundial capitalista. A partir de então a região passou a ser vista como "atrasada", "vazia", como patrimônio a ser explorado a benefício do desenvolvimento nacional.

O dinamismo econômico do ciclo da borracha da segunda metade do século XIX e início do século XX, sustentado pelo extrativismo, e comandado por elites regionais cosmopolitas, que assumiam o modo de vida internacional em oposição às práticas tradicionais da região, como parâmetro para seu estilo de vida, permitiram o desenvolvimento de alguns segmentos industriais, anterior e em paralelo aos processos de substituição de importações ocorridos no país[2]. Nesta época os postos de trabalho de maior destaque nas instituições públicas em Belém foram assumidas por migrantes de outros estados enquanto a exploração de atividades varejistas atraia estrangeiros (portugueses, libaneses, árabes), constituindo uma elite que nem sempre compreendia ou valorizava a floresta e o modo de vida tradicional da região (EMMI, 2010). Durante esse período as divisas geradas com a exportação da borracha foram investidas tanto na acumulação de patrimônio em Belém ou na Europa, quanto na industrialização de São Paulo, aproveitando as condições de ampliação do capital oferecidas pela indústria nascente[3].

---

2 Assume-se que o investimento na indústria brasileira nasce nos momentos de pico do dinamismo do setor exportador, que no sudeste contou com a convergência de infraestrutura, mercado de trabalho e recursos provenientes da cultura do café. Na Amazônia não se faziam presentes todos esses elementos, o que não viabilizou a expansão do ciclo embrionário de industrialização ocorrido durante o ciclo da borracha.

3 A exportação de borracha gerou a acumulação de divisas que viabilizaram os investi-

Nesta fase foi dada prioridade à modernização das redes técnicas em Belém. As ações de remodelação e as estratégias de urbanização de novos bairros recompuseram a cidade europeia na Amazônia, nas terras firmes que constituíam a cidade formal, enquanto a matriz tradicional foi usada para resolver a inserção na cidade de populações oriundas do interior, com forte conexão com a lógica mercantil e com as práticas tradicionais nas margens dos rios e várzeas.

Em sequência ao processo de industrialização por substituição de importações, o Estado Nacional passou a viabilizar a progressão para uma fase avançada do capitalismo industrial, entre os anos 1950 e 1980 a região norte foi integrada física e economicamente ao país, por meio da implantação de rodovias e de grandes projetos (de exploração de recursos minerais, geração de energia, reforma agrária), impondo a lógica do favorecimento do processo de acumulação do grande capital nacional e internacional pela intensidade e escala como foram executados (OLIVEIRA, 1994). Tais ações geraram oportunidades e intenso fluxo migratório de outras regiões para a Amazônia, na mesma medida em que organizaram novos mercados consumidores e viabilizaram insumos para a indústria localizada no centro sul do país.

A inserção nesta nova modalidade de industrialização ocorreu sem o benefício da geração de postos de trabalho urbanos e de salários nos patamares típicos da indústria, e também sem mudança efetiva nas condições de organização social dos trabalhadores e nas práticas de poder historicamente estabelecidas na região. Gradualmente os representantes das oligarquias tradicionais e de representantes das novas elites, constituída por migrantes atraídos para a região pelos grandes projetos e pelas frentes pioneiras, se tornaram interlocutores privilegiados das estatais e do governo federal, recebendo em troca a valorização da posse da terra, subitamente transformada em insumo de todas as ações introduzidas na região. Observe-se que essa linha de atuação fortaleceu desde então um viés de acumulação por via fundiária nas áreas rurais, e após o ano 2000 se intensificou muito com a entrada de grandes empresas nacionais no setor imobiliário das capitais e polos regionais da região, depois que mudanças no marco legal nacional sobre a financeirização, adequaram a economia do país às recentes metamorfoses mundiais do capitalismo (FIX, 2011).

Os 400 anos de seu processo histórico de formação indicam a coexistência de duas dinâmicas na RMB, uma associada ao seu papel de cidade

---

mentos em máquinas e equipamentos necessários para a industrialização de São Paulo nos momentos de crise do café (SANTOS, 1980; FURTADO, 1959). Tal processo é observado ainda hoje no que diz respeito ao papel da exportação de mineração e produtos agropecuários para o saldo positivo da balança comercial brasileira.

primaz da rede amazônica até meados do século XX, que se vale do comércio e do extrativismo, e outra à incorporação da região à dinâmica capitalista industrial e financeira do país, após os anos 1950, que cada vez mais opera de forma seletiva e direta em territórios que contam com algum recurso/ produto de valor no mercado global. Somente essa dupla ascendência permite a compreensão do papel dessa metrópole, após tantas transformações na sua área de influência e face à inexistência de um processo clássico de industrialização.

A análise de fluxos migratórios gerados originalmente pelos investimentos públicos e, mais recentemente desencadeados também por investimentos privados, na região favorece a compreensão das modificações demográficas na RMB. Quando comparados aqueles relativos à transição demográfica do país indicam que o município de Belém já acompanha o comportamento padrão da demografia brasileira, enquanto alguns municípios da periferia metropolitana apresentam o dinamismo característico de outras regiões do estado do Pará, fortemente conectadas com as novas atividades econômicas direcionadas à exportação (ex.: extração mineral e agropecuária).

Isso pode ser explicado pelo modo como os intensos fluxos migratórios seguiram a integração econômica da Amazônia e rapidamente alteraram o perfil demográfico nas áreas rurais. Agricultores expropriados de diversas regiões foram atraídos para uma terra, que apesar da publicidade dizer que era vazia, era lugar onde já viviam indígenas, quilombolas, famílias de extrativistas caboclos e descendentes dos nordestinos soldados da borracha. Com a suspensão dos investimentos federais nos assentamentos rurais após a crise econômica dos anos 1970, e mudança do escopo das obras das estradas e ações do PIN (Proterra) para os grandes projetos de mineração e geração de energia (Polamazônia), quando ocorreu uma mudança de prioridades em favor do grande capital. Em paralelo aos grandes investimentos federais (estradas, hidrelétricas, projetos de exploração mineral e assentamentos rurais), forma instituídas estratégias de fomento ao investimento privado operadas pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Tais programas priorizaram ações de escala industrial, a propriedade privada da terra, o desflorestamento, e o retorno dos investimento. A nova agenda excluía toda e qualquer atividade que assumisse a floresta como algo a ser preservado, ou o extrativismo como estratégia produtiva. A disponibilidade de recursos e de tecnologia viabilizou a ruptura com as práticas tradicionais, desejada desde o período Pombalino, e que na prática sustentou a região desde o século XVII.

Figura 1: Mapa do Programa POLAMAZONIA indicando os pólos agropecuários, agrominerais da Amazônia e rodovias projetadas na década de 1970

Fonte: Stella, 2009, p.133.

Os projetos do POLAMAZONIA, iniciados em 1974, podem ser divididos em um conjunto de projetos agrominerais e agropecuários, que tinham por objetivo concentrar recursos em quinze áreas selecionadas com o objetivo de dinamizar uma estratégia de expansão das exportações de produtos agrícolas e minerais na Região Norte. Nos anos 1970 e meados dos anos 1990, houve uma concentração de investimentos em infraestrutura para darem apoio a sua instalação nos vários estados da região. No estado do Pará, destacam-se os projetos apresentados no quadro 1.

Esse redirecionamento no escopo dos projetos econômicos regionais somado às características já citadas (inexistência de controle do tamanho das propriedades rurais e a disponibilidade de financiamento privado para a pecuária), provocaram uma reestruturação produtiva do campo, com piora das condições de vida da população tradicional, manifesta na formação de latifúndios, ocorrência de conflitos fundiários e movimentos migratórios decorrentes dos impactos dos grandes projetos, e que a partir dos anos 1980. Este conjunto de fatores contribuiu para a transferência do pequeno produtor de áreas impactadas pelos grandes projetos para a periferia da metrópole. Neste período a área de expansão de Belém cresceu em ritmo três vezes superior à média do país, evidenciando um processo de "ruralização" da região metropolitana.

Fenômeno entendido como a transferência da precariedade do campo para a periferia das cidades, ao invés da esperada oferta de acesso à terra urbanizada (atendida por redes técnicas, serviços e equipamentos sociais) (SILVA,2008).

Quadro 1: Grandes projetos públicos e privados implementados no estado do Pará entre os anos 1970 e 1980.

ANO	PROJETO	MUNICÍPIO	DISTÂNCIA DA CAPITAL	EMPRESAS
1968	Projeto Jarí	Almerim	400 km	JARI CELULOSE S/A
1974/75	Usina Hidrelétrica de Tucuruí	Tucuruí	300 km	ELETRONORTE
1979	Projeto Trombetas	Oriximiná	800 km	MINERAÇÃO RIO DO NORTE
1985	Projeto Carajás	Parauapebas	879 km	CVRD
1985/86	Projeto Albras/ Alunorte	Barcarena	30 km	ALBRAS/ALUNORTE, PPSA, RCC, SOINCO, CDP, ELETRONORTE e outras prestadoras de serviços

Fonte: TRINDADE JR. (2006).

A visão geopolítica da Amazônia como território estratégico, e a expectativa do Polamazônia ser um aliado no enfrentamento da crise econômica que o país atravessava nos anos 1980 repercutiu na RMB por intermédio do Projeto Carajás, que implantou o porto e o polo industrial em Barcarena. Esse município historicamente contou com conexão fluvial com a metrópole, contudo, a implantação das novas plantas industriais não gerou um volume de emprego suficiente para abrigar o fluxo migratório já existente na região.

A RMB contemporânea resulta de uma correlação de todas essas forças, sugere-se que no quadro das regiões metropolitanas nacionais, a de Belém desempenha um papel de "herdeira" das ambiguidades do processo de industrialização do país. O que se explica por um lado na função da Região Amazônica de geradora de energia, minérios e pecuária, atribuída pelos líderes da industrialização brasileira, e por outro, na função de ponto estratégico para a apropriação do território e garantia da soberania nacional atribuída pelos militares; sob ambas as óticas os processos históricos de relação homem natureza típicos da região foram tornados invisíveis e subdimensionados nas políticas públicas hegemônicas, que transformaram a diversidade em exclusão. Estes fatos tornam a RMB uma expressão periférica, variante do padrão de metrópole industrial nacional, que participa da divisão social do trabalho como facilitadora do acesso à matéria prima e recursos naturais

necessários à atividade industrial, mas é incapaz de atender devidamente a diversidade populacional que abriga. Por muitas décadas São Paulo foi o centro de comando remoto para o grande capital nacional, viabilizando suporte para que atividades econômicas comandadas em outros locais se estabeleçam na Amazônia. Atualmente as privatizações no setor de mineração e a determinação de condições de exportação de commodities (minério, soja, gado) pelas bolsas de valores internacionais deixaram esse comando ainda mais distante, nas mãos das grandes bolsas de valores mundiais.

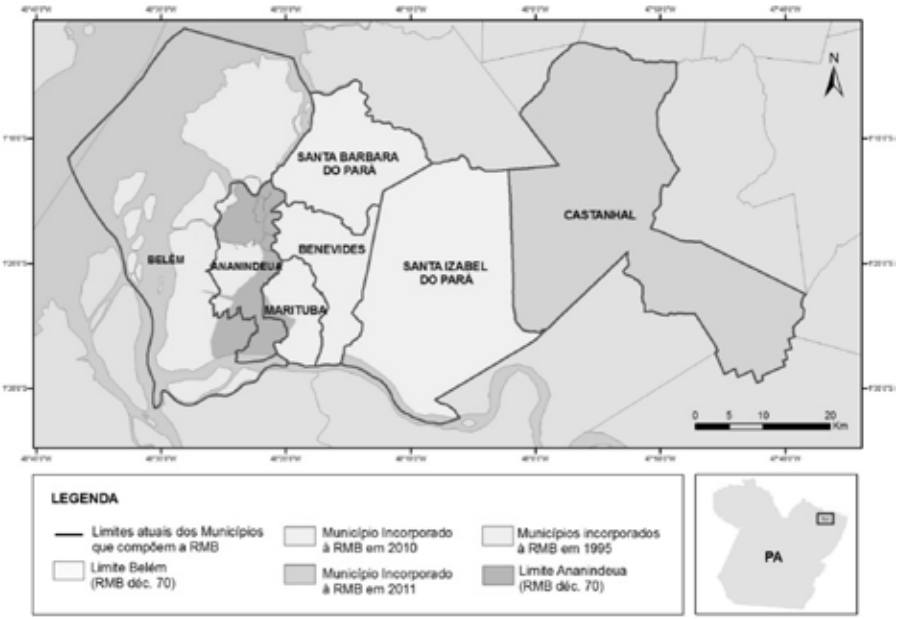
Evolução do território e dinâmica demográfica da RMB

A institucionalização da RMB ocorreu pela Lei Complementar Federal no. 14/1973, juntamente com a criação das outras 8 primeiras Regiões Metropolitanas brasileiras. Tal fato deve-se, precipuamente a uma decisão geopolítica, dada a importância histórica da cidade para a região, pois a conurbação entre Belém e Ananindeua ainda era incipiente, e as ações associadas às políticas urbanas clássicas (saneamento, habitação, mobilidade) eram majoritariamente localizadas no município de Belém, capital estadual. Os grandes empreendimentos habitacionais construídos com recursos federais nessa época (Conjuntos Residenciais Cidades Nova I a IV, e outros conjuntos adjacentes) hoje estão localizados no município de Ananindeua, eram localizados em território de Belém até 1993, quando houve uma redefinição dos limites entre os dois municípios e transferência dos conjuntos para Ananindeua em troca da incorporação dos mananciais de abastecimento de água da RMB pelo município de Belém. A referência à essa permuta é importante pois somente a partir da implantação desses conjuntos habitacionais a mancha urbana passou efetivamente a abranger os municípios de Belém e Ananindeua constituindo a Grande Belém assumida pelos planos metropolitanos dos anos 1970 e 1980 (ver figura 1).

O claro favorecimento do municipalismo da Constituição de 1988 e consequente alteração dos mecanismos de gestão aplicáveis ao território metropolitano, transferiu a responsabilidade sobre a gestão metropolitana do governo federal para os governos estaduais, que passaram a criar e alterar a constituição de regiões metropolitanas. Essa prerrogativa estadual potencializou processos de ampliação da RMB a partir de uma abordagem prioritariamente financeira, voltada para a unificação de tarifas de serviços públicos, que negligenciou a viabilização da gestão articulada/integrada dos processos de base territorial. Nessa perspectiva a primeira ampliação ocorreu em 1995 (Lei Complementar Estadual Nº 027/1995) quando a RMB passou

a ser composta pelos Municípios de Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara. Em 2010 houve a segunda alteração com inclusão do município de Santa Isabel do Pará, através da Lei Complementar Estadual 72/2010. E em 2011, houve a inclusão do município de Castanhal, por meio da Lei Complementar Estadual no. 76/2011 (ver figura 2). Nos anos subsequentes outras regiões metropolitanas foram criadas no estado[4].

Figura 2: Mapa com evolução da abrangência da RMB desde sua criação.



Fonte: Cardoso, Araújo, Lima (2015, p.24).

4 Foi criada uma segunda Região Metropolitanas no Pará, a de Santarém, comporta pelos municípios de Santarém, Belterra e Mojuí dos Campos, através da Lei Complementar Estadual nº 079, de 17 de janeiro de 2012. Estão em andamento processos de aprovação de outras três regiões metropolitanas para Tucurui, Carajás e Marabá. A RM de Marabá obteve aprovação preliminar em 2013, aguarda audiência para aprovação final, e no projeto de Lei é composta pelos municípios de Marabá, Nova Ipixuna, Bom Jesus do Tocantins, São João do Araguaia e São Domingos do Araguaia (PL 167/2012). A RM Tucurui seria composta pelos municípios de Tucurui, Breu Branco, Novo Repartimento, Itupiranga, Goianésia do Pará, Jacundá e Pacajá, segundo o PL 137/2013. A RM Carajás seria composta por Parauapebas, Canaã dos Carajás, Curionópolis e Eldorado dos Carajás. Em todos os casos a ocupação é descontínua e há influência de grandes projetos públicos e privados nas cidades propostas como núcleos metropolitanos. Nos casos de Marabá e Santarém havia intenção de fortalecimento dessas capitais regionais para que as mesmas se tornassem capitais dos estados propostos de Carajás e Tapajós. Contudo o pleito de subdivisão do Pará foi rejeitado em plebiscito realizado no Pará em 2013. Observa-se em todos os casos a inexistência de conurbação, apesar da descontinuidade espacial e das grandes distâncias, observa-se que as relações de interdependência se constituem no fator aglutinador dessas propostas de RMs.

Este processo de formação deve considerar também que alguns municípios constituintes da RMB foram compostos de porções emancipadas de municípios já existentes (caso de Marituba e Santa Bárbara do Pará em relação a Benevides) (em processos de emancipação que nem sempre permitiram a geração de estatística) inviabilizando informações sobre o novo município no censo da década de sua criação (caso de Santa Bárbara do Pará). Essa compreensão é importante para que lacunas existentes nos dados censitários não sejam tomadas como erro ou omissão de conteúdo. Neste sentido, o quadro 2, a seguir, apresenta os anos de criação dos municípios. Nesse quadro foram incluídos os municípios constituintes da RMB e os municípios de Barcarena e Abaetetuba, que são considerados pelo IBGE (2008) como constituintes do aglomerado populacional de Belém, e estabeleceram vínculos históricos com a metrópole prioritariamente por via hidroviária. Note-se que o município de Barcarena recebeu o complexo industrial de produção de alumina e porto dentro da concepção do projeto Polamazônia, já mencionado, e impactou intensamente o município vizinho de Abaetetuba, constituindo-se em genuína manifestação do grande capital na área de influência direta da RMB.

Quadro 2. Municípios, ano de criação, vínculo à RMB, disponibilidade de dados nos últimos censos demográficos do IBGE.

Município	Ano de criação	Desmembrado de:	Ano de inclusão na RMB
Belém	1616	n.a.	1973
Ananindeua	1943	Belém	1973
Benevides	1961	Ananindeua	1995
Marituba	1994	Benevides	1995
Santa Bárbara do Pará	1991	Benevides	1995
Santa Isabel do Pará	1931	Belém	2010
Castanhal	1932	Belém	2012

Fonte: IBGE, 1980, 1991, 2000 e 2010.

Os dados da sinalizam a intensidade do fenômeno da migração e sua distribuição no tempo para os municípios em discussão, destacando o seu impacto duradouro sobre Ananindeua, e como a cada município foi sendo atingido pela migração conforme era afetado pelas novas dinâmicas.

Tabela 1. Percentagem de pessoas que residiam no município há menos de 10 anos na data de referência do censo do IBGE, municípios selecionados do Estado do Pará[5], 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

Município	1970	1980	1991	2000	2010
Belém	11,93%	14,75%	11,56%	12,36%	9,10%
Ananindeua	28,25%	52,69%	63,74%	39,11%	23,31%
Benevides	14,94%	25,66%	25,30%	30,23%	32,48%
Marituba	n/a	n/a	n/a	34,27%	22,36%
Santa Bárbara do Pará	n/a	n/a	n/a	27,52%	33,02%
Santa Isabel do Pará	14,56%	19,51%	22,11%	23,57%	24,53%
Castanhal	26,96%	32,45%	23,39%	23,32%	17,57%
Barcarena	7,24%	9,39%	28,43%	24,68%	25,23%
Abaetetuba	2,17%	2,99%	5,10%	6,67%	6,38%
Total	**12,40%**	**17,26%**	**15,86%**	**19,33%**	**14,42%**

Fonte: Censos do IBGE, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.Banco Multidimensional de Estatística/www.ibge.gov.br, acesso em outubro de 2014.

Obs. 1. A tabela contem dados relativos aos sete municípios que compõem a Região Metropolitana de Belém (RMB) institucionalizada por lei até 2012 e mais os municípios de Barcarena e Abaetetuba, que compõem o espaço rotulado nesse texto como Região Metropolitana Ampliada de Belém (RMAB).

Obs. 2. Os dados faltantes dos municípios de Marituba, Santa Bárbara do Pará são devido aos mesmos não existirem institucionalmente quando das datas de realização dos censos.

Hipóteses explicativas das transformações na organização social do território da RMB

A primeira hipótese diz respeito aos efeitos segregacionistas e de comprometimento ambiental ligados à alta concentração de atividades de comando, nos planos político e econômico, que o Centro do Município de Belém exerce em toda a Região Metropolitana. Isso decorre do fato de apenas no município de Belém terem sido definidas condições de implantação de um plano de expansão urbana para toda a extensão da Primeira Légua Patrimonial[6], que hoje corresponde ao centro metropolitano. Esse

5 Os dados expostos na tabela incorporam casos de migração de retorno por este ser um fenômeno raro nas três primeiras décadas de análise, contudo sua intensificação nas últimas décadas sinaliza nova tendência que poderá ser melhor capturada na década de 2020. Os dados para o ano de 2000 foram obtidos por meio de tabulações dos microdados da amostra do Censo Demográfico, realizadas em programa estatístico.

6 Porção de terra doada em 1627 pela Coroa Portuguesa por carta de sesmaria à cidade de Belém e demarcada em 1702 a partir do traçado de um arco, com centro no ponto de fundação da cidade e raio de uma légua, desde a margem da Baía do Guajará até a margem do Rio Guamá (MEIRA FILHO, 2016 [1976]).

plano de alinhamento foi implantado a partir dos primeiros anos do século XX, e foi capaz de assimilar a expansão urbana de Belém até os anos 1960, antes que existisse a conurbação entre Belém e Ananindeua. Apesar do plano de alinhamento ter orientado somente a ocupação de terras altas, favoreceu a inserção de trabalhadores em meio ou próximo aos bairros de ocupação da elite local enriquecida pela exploração gomífera, nas áreas alagáveis (as baixadas, denominação local para as favelas localizadas em áreas de cota altimétrica de até 4 metros). Esse fato por um lado indica que existe forte desigualdade dentro da Primeira Légua, grosso modo composta por áreas altas onde as elites se estabeleceram e as baixadas ocupadas informalmente pelos grupos sociais excluídos. Após a extrapolação da ocupação para além da Primeira Légua em direção à Segunda Légua de Belém e à Ananindeua, tornou-se clara a organização social de padrão centro-periferia, em que as baixadas eram a periferia próxima e a fronteira entre Belém e Ananindeua seria a periferia distante. Esse fenômeno foi marcante até a década de 1980, quando a metropolização foi iniciada de fato.

A qualidade urbanística existente dos bairros centrais de Belém é ressaltada pelo contraste com o padrão urbano observado nas áreas urbanas dos demais municípios que passaram a compor a região metropolitana, caracterizado pela homogeneidade, seja de alta ou de baixa renda, contida em enclaves cada vez mais desarticulados entre si, e associados a uma produção empresarial da cidade, por meio de loteamentos e condomínios fechados de diversos padrões socioeconômicos. O tipo de segregação manifesta na Primeira Légua Patrimonial de Belém é diferente, e em certa medida menos excludente, daquela que se constrói hoje nas áreas periféricas dos demais municípios.

A presença das baixadas e a flexibilidade espacial (manifesta na possibilidade de inserção de tipologias nos miolos de quadras, na diversidade tipológica das edificações e na disponibilidade de vazios) criaram uma segregação fortemente ligada à degradação ambiental. A ocupação da várzea, ou da baixada, foi incremental, improvisada, não regulada, mas extremamente bem sucedida quanto a criação de solo e, mais que isso, de localizações urbanas. Em que pesem o sacrifício ambiental e os riscos à saúde pública decorrentes da carência de saneamento e da elevada densidade, migrantes pobres encontraram na várzea dos anos 1980 e 1990, território familiar, que gerou conexões entre a ocupação e o modo de vida típico da região amazônica e o modo de vida urbano na região metropolitana. A prática de ocupação de áreas alagadas colaborou para a absorção do grande contingente populacional atraído para a região em razão dos grandes projetos federais nos anos

1980 já citados, além de ter criado uma tradição de ocupações e pragmatismo político que resultou em uma inércia para tratar da expansão urbana, só rompida na última década por meio de programas habitacionais ligados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)

A segunda hipótese levantada decorre do fato de que entre 1970 a 1980 não existia na RMB um processo de "metropolização", ou seja, de um estágio avançado da urbanização em que a expansão urbana de um município absorvesse a área urbana de outro, que justificasse a institucionalização de uma região metropolitana na forma da lei federal. Assim, a metropolização só se efetivou na década de 1990, quando a conurbação espacial alcançou novos municípios, e constituiu movimentos pendulares em função de mercado de trabalho, estoque habitacional e dinâmica imobiliária. Apesar de já existir uma conurbação inicial entre Belém e Ananindeua na década de 1970, a metropolização foi completamente efetivada na década de 1980, e com ela o estabelecimento no território de uma aglomeração fortemente estruturada pela Rodovia BR 316. Contudo essa assimilação dos novos municípios aconteceu sem que houvesse mecanismos efetivos de gestão metropolitana, e dentro de um contexto político de desmembramentos municipais, que resultaram em fortes assimetrias administrativas. Esse processo não pôde ser orientado pelos planos e iniciativas desenvolvidos/implementados antes da Constituição de 1988.

Do ponto de vista das modificações demográficas e considerando a transição urbana, observa-se uma tendência de crescimento significativo da população urbana nos municípios da RMB desde a década de 1970 e que em Belém e Ananindeua a taxa de fecundidade já é menor do que a taxa de reposição, indicando que esses municípios estão atravessando fases da transição demográfica um pouco mais adiantadas e alinhadas com as médias nacionais do que os demais municípios constituintes da RM (CARMO et al, 2015a). Ainda está em curso na RM o bônus demográfico, na medida em que a população adulta continua crescendo, possivelmente graças à migração e maior fecundidade nos municípios periféricos, mas já é evidente o progressivo aumento da população idosa (CARMO, 2015b), tais fenômenos geram demandas de acessibilidade, distribuição e porte de equipamentos sociais e de habitação que ainda não foram compreendidas/ enfrentadas pelos setores público e privado.

Em meio a todas essas transformações, a ampliação da extensão da mancha urbana criou um tipo de malha espacial que impõe deslocamentos diários para o atendimento de atividades fundamentais, como trabalhar e estudar, seguindo a tendência de desconcentração da moradia e de concen-

tração das oportunidades de trabalho. Os estudos de pendularidade apontam que o eixo de deslocamento mais intenso é o que conecta Belém e Ananindeua, com tendência de consolidação até Marituba, com sentido de fluxo predominante em direção à Belém para trabalho. Contudo, as evidências indicam que os mais pobres se deslocam menos e são majoritariamente mulheres com baixa instrução e mais de dez anos de residência, e possivelmente corresponde à população que se estabeleceu nas áreas informais de Belém entre as décadas de 1960 e 1980, dentro do centro metropolitano e encontra oportunidades de geração de renda relativamente próximo do local de residência, predominantemente nas atividades de comércio e serviço. Enquanto a população melhor remunerada é masculina, instruída, realiza pendularidade para outros estados e tem conexão com enclaves industriais introduzidos em Barcarena dentro do Projeto Grande Carajás. Carmo et al (2015a, 2015b) indicam que no caso da RMB é preciso atenção das políticas públicas para os fenômenos da transição demográfica e também para as transformações e padrões associados à migração e mobilidade pendular.

Observa-se que essa transformação espacial e demográfica teve como suporte econômico a expansão do setor terciário e a conexão com setores industriais localizados em outras regiões do Pará (Nordeste, Sudeste, Sul), assim como em outras regiões brasileiras, e manteve as relações mercantis históricas com o entorno ribeirinho metropolitano. Fernandes, Sousa e Rodrigues (2015) detectam dois fenômenos: a) de fortalecimento do mercado dos produtos regionais (tradicionalmente informal e de origem ribeirinha), graças ao aumento de consumo na metrópole de produtos relacionados às cadeiras produtivas agroextrativistas, e b) das transformações no terciário impulsionadas pelo crescimento dos setores público, financeiro e da construção civil, que ampliaram o consumo de produtos industriais e indicam o "vazamento" (transbordamento) de rendas produzidas em outras regiões do estado para a RMB. Ao final dos anos 2000, a RMB já teria se tornado uma região metropolitana complexa, com um mercado interno crescente, movido em grande parte pelo crescimento do setor de serviços. A condição de metrópole terciária intensificou o nível de informalidade na ocupação da mão de obra, em comparação às demais regiões metropolitanas do Brasil, que também sofreram com o processo de reestruturação produtiva da década de 1990, mas devido à perda de posições de trabalho na indústria.

As grandes transformações ocorridas entre 1990 e 2000 exigiram providências de gestão nas áreas de transporte e saneamento para atender às necessidades já prementes, que quando executadas limitaram-se a evitar o colapso, indicando o quanto o tempo da gestão e do investimento tem sido mais longo/lento do que o tempo das transformações da metrópole. Nesse

cenário de expansão, o crescimento da produção imobiliária e do setor da construção civil recente tende a intensificar o processo de metropolização mais fortemente entre os municípios de Belém, Ananindeua e Marituba, sob duas formas: do adensamento das áreas melhor infraestruturadas, seja por meio da verticalização, e do espraiamento das manchas urbanas, seja pelo parcelamento de glebas e áreas ainda não conectadas ao tecido urbano metropolitano, que assumem a condição de novas periferias.

A falta de base industrial não impediu o aquecimento do mercado imobiliário, e a introdução de novas tipologias espaciais no universo metropolitano. Se por um lado a produção habitacional oficial foi fundamental para o processo de expansão nas primeiras décadas da RM, atualmente a atuação do mercado imobiliário na produção de habitação de luxo em condomínios fechados e de condomínios de padrão médio manifesta a atuação do capital externo na RMB. As desigualdades são potencializadas pela nova estruturação do território no acesso ao trabalho, oportunidades educacionais e à renda.

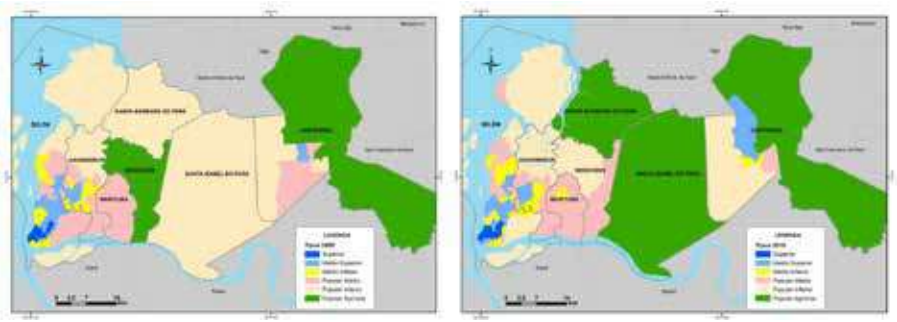
A terceira hipótese se refere a evidência da desigualdade na organização do território mediante a forte presença do terciário na RMB, o que acentua a distância social dos residentes no interior do espaço conurbado de Belém e Ananindeua e a posterior fragmentação da urbanização nos demais municípios. Em conjunto tais aspectos também levam a distinguir a RMB como uma variante do processo metropolitano brasileiro sugerido neste trabalho.

A análise da estrutura social nas metrópoles brasileiras, desenvolvida pelo Observatório das Metrópoles a partir de dados censitários do IBGE[7], utiliza uma escala social comum nos estudos das metrópoles brasileiras composta pelo agrupamento em 24 categorias sócio ocupacionais, organizadas em 8 grupos diferenciados por atributos como: escalas de prestígio, ramos de atividades (manual/não manual), nível de escolaridade e renda. A análise dos padrões de diferenciação sócio ocupacional, que caracterizam o espaço metropolitano, foi possibilitada pela criação de Tipos construídos por meio de métodos estatísticos que partem da posição dos agentes sociais e a localização dos mesmos em recortes espaciais construídos a partir dos

7 O Observatório das Metrópoles vem trabalhando com uma metodologia comum para análise da estrutura social nas metrópoles brasileiras, desenvolvida a partir de dados censitários do IBGE, por meio estratificação que se baseia no trabalho das pessoas, ou seja na concepção de espaço social a partir da posição dos agentes ou grupos de agentes no espaço social. O que estrutura as diferentes posições no espaço na ordem social brasileira contrapondo capital versus trabalho; trabalho de comando versus trabalho subordinado, trabalho não manual versus trabalho manual e trabalho não produtivo contraposto a trabalho produtivo; além de outros atributos, como nível de renda, escolaridade, qualificação, setor de atividade econômica (tradicional ou moderna), setor institucional (público ou privado) e tamanho do empreendimento (para o grupo de empregadores).

setores censitários do IBGE. Os Tipos encontrados foram representados em Cartogramas elaborados com os para os anos censitários de 1991, 2000 e 2010, foram classificados em superiores, médios e inferiores na escala social. Devido à incompatibilidade entre os recortes espaciais adotados por ocasião da realização dos censos, não é possível proceder a uma análise evolutiva das categorias sócio-ocupacionais no território. No caso da RMB não foi possível a recomposição de tipos para 1980. Este trabalho é desenvolvido a partir dos tipos construídos para 2000 e 2010 (Figuras 3 e 4), os quais apresentam certa similaridade social e geográfica, tendo sido, no entanto compatibilizado nas cartografias a inserção de novos municípios na RMB e refeita a análise dos anos anteriores a partir da composição atual de sete municípios.

Figuras 3 e 4 Cartogramas dos tipos construídos para a RMB, 2000 e 2010.



Fonte: Lima et al (2015, p. 164-168)

Desde a análise de 1991 é possível observar a nítida concentração dos grupos superiores na Primeira Légua Patrimonial e a imensa mancha de tipos populares nos anos censitários analisados. Os grupos superiores e superiores médios formados por dirigentes e profissionais de nível superior ou médio já estavam localizados de forma muito concentrada, praticamente formando um núcleo, em uma porção específica dos bairros considerados nobres da Primeira Légua Patrimonial; ao longo do tempo, os primeiros saíram, enquanto se mantiveram os dirigentes e empregadores, fenômeno que expressa o caráter elitista do tipo Superior concentrado em Belém. Deduz-se que na RMB ocorre um padrão de concentração das camadas superiores em poucos espaços, não tão densos, em decorrência das ocupações médias que caracterizam sua organização social.

Conforme Fernandes et al (2015) e Lima et al (2015) argumentam, na RMB a supremacia do terciário está associada a função de prestadora de serviços ao restante do estado, seja por meio de ocupações caracterizadas

como médias (de escritório, supervisão, técnicas, de saúde e educação, segurança pública, correios, artísticas e similares), predominantes nos anos de levantamento censitário (1980, 1991, 2000 e 2010), ou pelo seu papel de apoio dado tanto para o setor público quanto para o privado em função da alternâncias do peso do Município de Belém no quadro econômico local, regional e até mesmo de sua posição global.

A supremacia do setor terciário na organização do território ocorre em paralelo ao crescimento de empregos públicos mas também da ocupação informal da mão de obra local; é relevante observar que, apesar da rigidez estrutural, na última década houve uma mudança significativa do perfil de integração produtiva da RMB com as regiões Nordeste, Sul e Sudeste do Pará, por meio da qual a RMB incorporou uma quantidade significativa de serviços ligados a setores industriais localizados nessas regiões, assim como advindos de outras regiões brasileiras, o que viabilizou a manutenção e fortalecimento de sua dinâmica de metropolização (TRINDADE JR., 1998), enquanto manteve as relações mercantis com seu entorno ribeirinho, formando um círculo virtuoso de ampliação de consumo dos produtos locais graças ao crescimento do mercado metropolitano.

A urbanização avança sobre o território insular nos extremos da baixa e da alta renda e nos municípios periféricos emergem nucleações com segmentações sociais visíveis, mesmo que a partir da concentração dos tipos inferiores de forma menos aguda que no centro e nas baixadas do município de Belém. Tais tipos formam uma espécie de contorno nas baixadas da Primeira Légua Patrimonial e nos entornos dos centros urbanos dos demais municípios, em pontos não atendidos por infraestrutura, e acessados por meio de vias que partem da BR 316.

O aumento do número de municípios incorporados à RMB é acompanhado pelo "espraiamento" de residências anteriormente rurais, embora seja um processo em franco desenvolvimento, já é possível observar que, com exceção de Belém, os demais municípios já conformam nucleações com segmentações sociais representativas. Mesmo sem as disparidades do centro de Belém, único no conjunto da RMB, já há novas concentrações comerciais com tipos inferiores em seus entorno, o que evidencia o acirramento das desigualdades sociais na organização do território em novas localizações.

Apesar de haver um argumento de que a falta de uma base industrial contribuiria para certa estagnação econômica e de crescimento populacional da RMB o aumento do número de residências mostra efeitos de aquecimento do mercado imobiliário local e o resultado da incorporação de capitais externos ao mesmo. O aumento no número de condomínios de classe média

na periferia e certo esfriamento do mercado nas áreas centrais dos municípios de Belém Ananindeua principalmente tem repercussões na organização social do território, com deslocamentos populacionais para as áreas de expansão urbana de Marituba e Benevides, enquanto Santa Bárbara do Pará, Santa Isabel do Pará e Castanhal sofrerão por tempo mais longo os impactos de inserções de empreendimentos do PMCMV nas suas franjas.

Fragilidade de gestão e comprometimento das funções metropolitanas

Se por um lado o balanço de quatro décadas indica que houve expansão e crescimento efetivos, por outro lado observa-se que as condições de gestão metropolitana sofreram tantas modificações durante o mesmo período que podem ser consideradas "erráticas". Ponte e Rodrigues (2015b) argumentam que neste intervalo de tempo, diversos órgãos e instâncias de gestão foram criados e dissolvidos, sempre sujeitos às influências partidárias, do setor privado ou às carências institucionais (ex.: ausência ou insuficiência de ferramentas de planejamento territorial). A extensão da RMB foi ampliada, com ingresso de municípios com perfis socioeconômicos, técnicos e políticos diversos, potencializando divergências quanto ao trato de políticas setoriais clássicas e total carência de visão sistêmica dos processos metropolitanos (ex.: mobilidade, saneamento, moradia, espaços públicos, etc.)

Tal pano de fundo está por trás da forte expansão da produção imobiliária e atuação do ramo da construção civil que estão efetivamente acelerando a conurbação entre municípios de Belém, Ananindeua e Marituba, e o adensamento das áreas infraestruturadas, formando ilhas verticalizadas bem servidas e periferias fragmentadas. Este panorama revela o quanto o acesso à terra urbanizada, cada vez mais cara, é o fator determinante para a estruturação metropolitana, quando comparado às metas das políticas públicas e das ações oficiais viabilizadas com recursos federais ou de empréstimos externos.

Na área da habitação Rodrigues, Ponte e Barros (2015) destacam a importância da primeira geração do PAC, na sua modalidade dirigida aos assentamentos urbanos, para a requalificação de áreas de ocupação informal que contavam com boa localização relativa, mas também chama a atenção para a dificuldade de implementação e de finalização das ações do programa e para o pequeno alcance diante da magnitude da demanda por requalificação de assentamentos precários na RMB. Por outro lado o programa subsequente

PMCMV, não atende o mesmo público do PAC que demandava investimentos em infraestrutura e urbanização, e passa a focar na produção habitacional. A partir dessa perspectiva, observa-se que a produção de habitação de interesse social pelo PMCMV seguiu a matriz do setor privado de conversão de áreas rurais em urbanas, em sua busca de terras mais baratas. Em decorrência disso o PMCMV ofereceu habitação desarticulada do contexto urbano (sem equipamentos e serviços).

A possibilidade de operação e composição da demanda do programa tanto pelo governo estadual, através da COHAB/PA, quanto municipal, gerou muitas inconsistências no cadastro das famílias a serem beneficiadas (ex.: nem sempre os que mais precisavam foram atendidos, as soluções oferecidas para grupos provenientes de assentamentos informais desarticulou redes de solidariedade e aumentou vulnerabilidades, etc.), além de oferecer prioritariamente bolsões de unidades habitacionais carentes de facilidades urbanas (carentes de serviços e equipamentos básicos), para grupos sociais altamente dependentes de serviços públicos e de oportunidades de geração de renda.

A falta de visão articulada e sistêmica do problema habitacional, decorrente da baixa capacidade de cooperação dos municípios, extrapola os problemas dessa política setorial para as políticas de saneamento e mobilidade. A dispersão metropolitana não acompanhada de novas centralidades econômicas cria gargalos para a mobilidade e expansão dos serviços de saneamento e favorece a segregação e a precariedade. A espacialização da disponibilidade de serviços e de ações ligadas a essas duas políticas revela uma forte estratificação socioeconômica da população. Historicamente a população "resolveu" o problema da habitação ocupando interstícios de empreendimentos oficiais e privados ou a vizinhança de empreendimentos de interesse social nas terras mais baratas de onde conseguiu acessar facilidades urbanas (equipamentos, serviços, oportunidades de geração de renda), apesar das severas deficiências de infraestrutura e serviço (periferias ou municípios periféricos). Esse quadro geral ilustra o modo de urbanização incompleto desencadeado desde a integração regional (RODRIGUES; PONTE; BARROS, 2015).

As grandes distâncias a vencer pela população e a precariedades de áreas residenciais periféricas demonstram a deficiência de articulação entre órgãos e entre políticas, e a progressiva predominância do setor privado na estruturação espacial da RMB. Nessa perspectiva o projeto mais avançado de alcance metropolitano é o de mobilidade, com destaque para a ação de integração funcional e tarifária do transporte público, no âmbito do Projeto

Ação Metrópole, que segundo Ponte e Rodrigues (2015a) ainda prescinde de avanço institucional para operação efetiva, e depende de grandes intervenções em sistema viário e negociação econômica com os agentes do sistema, que podem eventualmente se constituir em pontos de tensão com as elites econômicas envolvidas na exploração do serviço de transporte público, dada sua alta liquidez e baixa transparência das planilhas de cálculo de tarifas. Os autores também destacam o fato de não existir integração entre a valorização do solo urbano e a gestão do uso e ocupação do solo nas áreas mais impactadas pelo projeto.

Nessas décadas destacam-se grandes investimentos em saneamento, igualmente desarticulados tanto entre os municípios quanto entre o saneamento e as demais políticas urbanas. Ações expressivas desperdiçaram a oportunidade de melhoria das condições de mobilidade e criação de novas centralidades, ao passo que as ações pontuais ajudaram na consolidação das ocupações informais das baixadas (PONTE; RODRIGUES, 2015b). Contudo as áreas beneficiadas por ações de macrodrenagem inseridas no centro metropolitano, onde havia interesse direto do setor imobiliário, são as que melhor expressam a tendência de substituição dos grupos sócio-ocupacionais inferiores pelos superiores (nos bairros que sofreram macrodrenagem e estão inseridos no centro metropolitano).

A situação de desigualdade de acesso às políticas urbanas na Região Metropolitana de Belém, portanto, pode ser lida tanto a partir das deficiências de atendimento quanto a partir de seu cruzamento espacial com as localizações das tipologias socioespaciais, e das categorias centrais baseadas no trabalho, no território da Região Metropolitana de Belém.

Os investimentos inconclusos nas áreas do saneamento, da habitação e da mobilidade ainda não promoveram as transformações esperadas, via de regra o tempo de execução extrapola o tempo programado da ação/intervenção, pelas mais diversas razões (contratação, capacidade de execução, qualidade dos projetos). Há também o problema da obsolescência das soluções retiradas das gavetas em função da pressa e do predomínio do caráter setorial nas contratações. Realizar obras e contratar grandes volumes de investimentos ainda é mais importante do que garantir a solução mais adequada e durável para o contexto socioespacial em questão. Neste aspecto cabe a crítica à academia que nem sempre oferece a necessária compreensão dos problemas e os argumentos pela articulação necessária entre investimentos e processos de planejamento e gestão associados à urbanização, e com isso são desperdiçadas oportunidades de avanço nas condições de vida na RMB.

Conclusão

A natureza ambígua da RMB permite que a mesma seja abordada pela perspectiva a cidade tradicional ribeirinha tanto quanto da perspectiva da metrópole capitalista. As superposições constituídas a partir da integração nacional demonstram a importância dos investimentos federais para que modernizações ocorressem de modo seletivo e restrito, constituindo fortes contrastes entre condições de vida e produção determinadas por fatores exógenos e aquelas tradicionais (endógenas).

A antiga rede de cidades, chamada de dendrítica, foi instrumental para a racionalidade comercial e militar, originalmente voltada para a conquista e defesa da soberania sobre o território da Amazônia e à navegação dos rios. Essa rede dendrítica serviu de ponto de partida para uma rede urbana em que cidades, como Marabá, Santarém e Castanhal passaram a cumprir o papel de cidades médias articuladas não mais pelos rios, mas sim por um eixo de integração rodoviária e reestruturação logística e produtiva viabilizada pelos investimentos federais, sucedidos por investimentos privados conectados globalmente (CARDOSO; FERNANDES; BASTOS, 2015).

Por outro lado, o crescimento da metrópole e também da máquina administrativa após a Constituição de 1988, viabilizou a formação de um mercado que ampliou oportunidades para produtores do entorno e se constituiu em vantagem para alguns arranjos produtivos, mas também em desafio para as atividades incapazes de oferecer remuneração e condições de vida satisfatórias e que perdem trabalhadores para a metrópole. As transformações na região e no país também melhoraram a conexão de Belém com outras metrópoles industriais e com áreas dinâmicas do interior do Pará, fortalecendo o setor de serviços.

A polarização de Belém conta atualmente com a educação como um atrativo tão forte quanto o trabalho, haja vista o aumento da concentração de instituições de nível superior ocorrido na RMB (SANTOS, 2015). A ampliação do acesso à educação, a queda de natalidade, e a taxa de crescimento do número de domicílios superior à taxa de crescimento da população indicam grande transformação no perfil das famílias nos últimos vinte anos e tendência de envelhecimento da população a serem considerados pelos formuladores de políticas públicas. Nesse aspecto as características demográficas do município de Belém são bastante semelhantes às médias demográficas brasileiras, enquanto as características da periferia metropolitana se aproximam das médias demográficas do Pará (onde ainda prevalece população adulta e masculina, típica de fronteira) realçando o quanto a dimensão

de ponto de controle do grande capital, típica da metrópole, é forte na capital. Isso está na raiz das diferenças históricas entre a elite da capital e a população do interior do estado.

A RMB cumpre seu papel no sistema político e econômico nacional ao viabilizar historicamente a apropriação capitalista de excedentes gerados na região. A formação da metrópole dissociada da atividade industrial não influenciou as expectativas de consumo ou de usufruto de facilidades urbanas por parte da população. Os elevados parâmetros para a urbanização definidos na época da borracha favoreceram a concentração histórica dos escassos recursos nas áreas habitadas pelas elites locais e a tolerância à informalidade e à precariedade nos demais espaços.

A ação de novas frações do capital, que patrocinam o setor imobiliário e de serviços, encontrou condições privilegiadas para operação na RMB, diante da possibilidade de conversão direta de áreas rurais, de florestadas ou de grandes vazios em empreendimentos urbanos, definidos conforme as expectativas contemporâneas dos grupos sociais de alta renda (condomínios, shopping centers, fácil acesso à natureza) e opera na RMB independentemente da existência da pouca concentração de capital industrial na região.

Se por um lado há grande atratividade para operação da produção privada da cidade, grandes passivos socioespaciais vêm sendo acumulados, assim como imperdoáveis invisibilidades socioambientais. Contudo, se a paisagem tende a reproduzir referências urbanas nacionais e internacionais, ainda há possibilidades de desenvolvimento de soluções endógenas, sejam de natureza espacial, social, ambiental ou institucional, a partir de tantas demonstrações de resiliência da metrópole Belém no decorrer de seus quatro séculos de existência. A análise das últimas quatro décadas demonstra que a RMB ainda pode exercer funções de metrópole, a partir de pautas que estão muito claramente colocadas, sem precisar negar seus problemas e se reinventar como uma cópia mal feita de cidades globais, ou de uma cidades norte-americana, como Miami. Melhor ser Belém, multifacetada, diversa e autêntica!

Referências Bibliográficas

BRASIL. **Lei Complementar Federal no. 14/1973**. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos.Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp14.htm>. Acesso em 18 jul.2014.

CARDOSO, Ana Claudia e LIMA, José Júlio. **Belém: transformações na Ordem Urbana**. Rio da Janeiro: Observatório das Metrópoles e Carta Capital, 2015

CARDOSO, Ana Claudia, FERNANDES, Danilo; LIMA, José Júlio. Região Metropolitana de Belém, um balanço de quatro décadas. CARDOSO, Ana Claudia e LIMA, José Júlio (2015). **Belém: transformações na Ordem Urbana**. Rio da Janeiro: Observatório das Metrópoles e Carta Capital, 2015. pp. 17-32.

CARDOSO, Ana Claudia, FERNANDES, Danilo; BASTOS, Ana Paula. A inserção da RMB na Amazônia e na rede urbana brasileira. In CARDOSO, Ana Claudia e LIMA, José Júlio (2015). **Belém: transformações na Ordem Urbana**. Rio da Janeiro: Observatório das Metrópoles e Carta Capital, 2015. pp. 33-58.

CARMO Roberto Luiz do, CARDOSO, Ana Claudia Duarte; DAGNINO, Ricardo de Sampaio, BASTOS, Ana Paula Vidal, CAPARROZ, Samira El Saifi, CAPARROZ Marcio Batista, SILVA, Carla Craice. Mobilidade Pendular na Região Metropolitana Ampliada de Belém . In CARDOSO, Ana Claudia e LIMA, José Júlio. **Belém: transformações na Ordem Urbana**. Rio da Janeiro: Observatório das Metrópoles e Carta Capital, 2015b. pp. 121-142.

CARMO, Roberto Luiz do, CARDOSO, Ana Claudia Duarte; DAGNINO, Ricardo de Sampaio, BASTOS, Ana Paula Vidal, CAPARROZ, Samira El Saifi, CAPARROZ, Marcio Batista, SILVA, Carla Craice. Transição Demográfica na Região Metropolitana Ampliada de Belém. In CARDOSO, Ana Claudia e LIMA, José Júlio. **Belém: transformações na Ordem Urbana.** Rio da Janeiro: Observatório das Metrópoles e Carta Capital, 2015a. pp. 59-88.

EMMI, M. F. A Amazônia como destino das migrações internacionais do final do século XIX ao início do século XX: o caso dos portugueses. In:**XVII Encontro Nacional de Estudos Populacionais 2010, Caxambu-MG.**População e Desenvolvimento - decifrando Conexões, 2010.

FERNANDES, Danilo; SOUSA, Cleidiane; RODRIGUES, Danuzia. A metrópole Belém na transição econômica: estrutura produtiva e mercado de trabalho. In CARDOSO, Ana Claudia e LIMA, José Júlio. **Belém: transformações na Ordem Urbana.** Rio da Janeiro: Observatório das Metrópoles e Carta Capital, 2015. pp. 89-120.

FIX, M. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Econômico. Campinas: Unicamp, 2011.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, [1959] 2009.

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Populacional**. Rio de Janeiro: IBGE, 1980.

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Populacional**. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Populacional**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estudo de Regionalização de Cidades** (REGIC). Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Populacional**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

LIMA, José Júlio Ferreira; SILVA, Ricardo Bruno, SENA, Lucinda Freitas

de Assis e ARAÚJO, Camilla Leandra da Costa. Estrutura Social e Organização Social da Região Metropolitana de Belém. In CARDOSO, Ana Claudia e LIMA, José Júlio. **Belém: transformações na Ordem Urbana.** Rio da Janeiro: Observatório das Metrópoles e Carta Capital, 2015. pp. 146-172.

MEIRA FILHO, Augusto. Evolução Histórica de Belém do Grão-Pará. Belém´: M2PArquitetura e Engenharia, [1976] 2016.

OLIVEIRA, Francisco de. A reconquista da Amazônia. In:**Novos Estudos CEBRAP**, n.38. São Paulo, CEBRAP, março de 1994, 1994. pp. 3-14.

PARÁ, Lei Complementar Estadual no. 027/1995. **Dispõe sobre a inclusão dos municípios de Marituba, Benevides e Santa Bárbara à RMB**, 1995.

PARÁ. Lei Complementar Estadual no. 72/2010. **Dispõe sobre a inclusão do município de Santa Isabel do Pará à RMB**. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Disponível em <http://www.alepa.pa.gov.br/portal/bancoLeis.php>. Acesso em 18 de jul. 2014.

PARÁ. Lei Complementar Estadual no. 76/2011. **Dispõe sobre a inclusão do município de Castanhal à RMB**. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Disponível em <http://www.alepa.pa.gov.br/portal/bancoLeis.php>. Acesso em 18 de jul. 2014.

PARÁ. Lei Complementar Estadual no. 79/2012. **Dispõe sobre a criação da Região Metropolitana de Santarém**. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Disponível em <http://www.alepa.pa.gov.br/portal/bancoLeis.php>. Acesso em 18 de jul. 2014.

PONTE, Juliano Pamplona Ximenes, RODRIGUES Roberta Menezes. Organização Social do Território e Mobilidade Urbana. In CARDOSO, Ana Claudia e LIMA, José Júlio. **Belém: transformações na Ordem Urbana**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles e Carta Capital, 2015. pp. 230-267.

PONTE, Juliano Pamplona Ximenes, RODRIGUES Roberta Menezes. Ponte Governança etropolitan e políticas urbanas na Região Metropolitana de Belém: padrões, efeitos e desafios. In CARDOSO, Ana Claudia e LIMA, José Júlio. **Belém: transformações na Ordem Urbana.** Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles e Carta Capital, 2015b. pp. 268-304.

RODRIGUES, Roberta Menezes, PONTE, Juliano Pamplona Ximenes; BARROS, Nayara Sales. Formas de Provisão de Moradia na Região Metropolitana de Belém. In CARDOSO, Ana Claudia e LIMA, José Júlio. **Belém: transformações na Ordem Urbana.** Rio da Janeiro: Observatório das Metrópoles e Carta Capital, 2015. pp. 197-229.

SANTOS, R. **História Econômica da Amazônia (1800-1920)**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1980.

SANTOS, Ricardo Bruno N. dos. Organização Social da Região Metropolitana de Belém e Desigualdades Sociais: oportunidades no Mercado de Trabalho, Renda e Educação. In CARDOSO, Ana Claudia e LIMA, José Júlio. **Belém: transformações na Ordem Urbana**. Rio da Janeiro: Observatório das Metrópoles e Carta Capital, 2015. pp. 173-196.

SILVA, J. B. O mercado de trabalho e a cidade brasileira. In: VALENÇA, M. (org.) **Cidade (I)Legal**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008. pp. 135-162.

STELLA, Thomas Henrique de Toledo. **A integração econômica da Amazônia (1930-1980).** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico)-. Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

TRINDADE, JR. Saint-Clair. **A cidade dispersa:** os novos espaços de assentamentos em Belém e a reestruturação metropolitan. Tese de Doutorado (Geografia/ USP). São Paulo: USP, 1998.

TRINDADE JR. Saint-Clair. Grandes Projetos, urbanização do território e metropolização na Amazônia. **Terra Livre**, São Paulo, v. 26, 2006. p.177-194.

CAPÍTULO 02

Fortaleza: transformações na ordem urbana

Luís Renato Bezerra Pequeno
Maria Clélia Lustosa Costa

Introdução

A Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) já caminha para completar quatro milhões de habitantes, passando a reunir 19 municípios desde o ano de 2015. Sua representatividade na rede urbana regional, ganha maior peso dado o tamanho de sua região de influência, a qual segundo os estudos do IBGE abrange municípios de outros quatro Estados, totalizando mais de 20 milhões de habitantes. Na escala estadual, sua importância se destaca tanto em termos demográficos, correspondendo a mais de 40% do total da população cearense, como por sua histórica condição como ponto de convergência de fluxos migratórios e foco de concentração de investimentos públicos e privados voltados para a implantação de infraestruturas e de serviços urbanos. Todavia, é na sua própria dimensão metropolitana que se pode constatar os resultados seculares de um processo de desenvolvimento desigual, refletindo-se tanto na forma como as atividades produtivas se distribuem pelo espaço, como na distribuição territorial dos diferentes grupos sociais que a compõem.

Este artigo busca apresentar o quadro de transformações na ordem urbana presentes na Região Metropolitana de Fortaleza ocorridas nas últimas décadas. O mesmo corresponde a uma síntese dos resultados obtidos através de pesquisas realizadas pelo Núcleo do Observatório das Metrópoles de Fortaleza, reunindo esforços de pesquisadores do LAPUR (Laboratório de Planejamento Urbano/Departamento de Geografia da UFC) e do LEHAB (Laboratório de Estudos da Habitação/Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFC), bem como de pesquisadores convidados para tomar parte de trabalho.

Em sua primeira parte, discute-se o papel da RMF na rede urbana regional e seu papel na condução das atividades econômicas na escala estadual. Estas análises se fundamentam no resgate do quadro de políticas

e programas empreendidos sob o comando do governo estadual, porém com amplo apoio do Governo Federal desde os anos 1980, quando a primeira fase do chamado período neoliberal foi implementado. Destaque para a forma como os municípios historicamente permaneceram alijados dos processos decisórios, assim como pela desconsideração com relação à governança metropolitana, prevalecendo o amplo e total poder do governo estadual. Em seguida, parte-se para a análise das mudanças ocorridas na metrópole, dando ênfase na análise das dinâmicas dos setores econômicos, na compreensão das alterações ocorridas nas tipologias socioespacial na sua composição sócio-ocupacional, nas suas formas de moradia, assim como na distribuição das diferentes categorias sócio-ocupacionais pelo espaço metropolitano.

A RMF na rede urbana regional e seu papel na condução das atividades econômicas[1]

Nos últimos 30 anos (1980-2010), a cidade de Fortaleza passou por grandes transformações na ordem urbana, pois de forma diferenciada, em função de suas especificidades naturais, sociais e econômicas, foi impactada pela reestruturação do capital e pelo aprofundamento da globalização na economia brasileira. A sede do estado consolida-se como centro comercial e de serviços e polo econômico e turístico, ampliando as conexões com a economia nacional e internacional. De acordo com Costa e Amora (2015)

> A metropolização, que tem Fortaleza como cidade principal, não ocorreu independente destes processos mais gerais que dinamizaram a economia do Ceará, não obstante seu caráter fragmentário e excludente. Com a introdução de novas tecnologias e as alterações nas redes técnicas e as novas formas de comunicação, mediante ampliação da organização em redes (produção e distribuição, prestação de serviços, gestão política e econômica), o Ceará se reinsere na divisão territorial do trabalho em novos moldes, repercutindo na organização da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). (2015, p. 32).

O Ceará até o começo dos anos 1960, quando se inicia o planejamento em nível estadual e regional, caracteriza-se pelo predomínio da economia agrário-

1 Este item foi elaborado com base nos artigos da primeira parte do livro Transformações urbanas em Fortaleza, redigido por Costa e Amora, Dantas, Pereira Junior e Bomtempo, publicado em 2015 pela rede Observatório das Metrópoles.

-exportadora. Fortaleza tinha o papel de polo comercial, prestador de serviços, centro coletor e exportador de produtos primários e sede de órgãos da administração estadual e federal (DNOCS, BNB) e contava com a Universidade Federal do Ceará (UFC) e outros cursos superiores. A economia cearense era marcada pelos ciclos da natureza. As secas periódicas desestruturavam a economia e a produção rural, forçando os agricultores a buscar apoio do poder público na capital, ou migrar para outras terras (Amazônia e Sudeste). Depois, com a ocorrência das chuvas, muitos voltavam às suas origens, mas alguns permaneciam, contribuindo para a expansão desordenada e os sérios problemas urbanos em Fortaleza. Na década de 1950-60, a capital teve a maior taxa de crescimento intercensitário do século (90,5%), período que coincide com as grandes secas de 1951 e de 1958, que provocaram intenso processo migratório.

Além dos longos períodos de estiagem, a crise da agricultura, a concentração fundiária, a abertura de estradas e a competição dos produtos agrícolas e industriais locais com os do Sudeste e do Sul, e outros fatores como as políticas adotadas no Estado Novo (quebra de barreiras alfandegarias), contribuíram para maior integração nacional. A concentração de indústria no Sudeste contribuiu para o deslocamento de força de trabalho e capitais para esta região que oferecia condições mais favoráveis. (COSTA; AMORA, 2015).

Neste momento é criada a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959, órgão de planejamento voltado ao desenvolvimento, com base na industrialização e apoiada na política de incentivos fiscais, visando reduzir as desigualdades regionais no país. Na economia cearense, uma nova etapa se inicia com o apoio da Sudene e com a realização do primeiro Plano Metas Governamentais do Ceará (PLAMEG), no governo de Virgílio Távora (1963-1966). Nesta administração, com base no *Diagnóstico socioeconômico do Estado do Ceará* (SUDEC, 1963) e no PLAMEG, coordenado pelos órgãos de planejamento e desenvolvimento (SUDEC e CODEC) se inicia a implantação de obras estruturantes, fundamentais à concretização do projeto desenvolvimentista do estado, a exemplo do que estava acontecendo no país. Investimentos são realizados, principalmente em Fortaleza, na área da educação (qualificação de mão de obra), em infraestrutura viária, abastecimento de água, saneamento, expansão da telefonia e energia elétrica, que chega a capital em 1965, proveniente da Usina Hidroelétrica de Paulo Afonso. Em 1963, é criado o I Distrito Industrial do Ceará (1963), em Maracanaú, na época pertencente a município de Maranguape. No entanto, as primeiras indústrias somente são instaladas nos anos 1970, pois existia carência de infraestrutura e de abastecimento de água.

No contexto do chamado "milagre econômico" brasileiro, há grande

crescimento do país com base na industrialização. A partir da década de 1970, apoiadas nos incentivos fiscais da Sudene, ocorre a instalação de novos estabelecimentos e a modernização das unidades fabris existentes, inaugurando um novo período de industrialização no Ceará. Segundo Pereira Jr., a implantação de projetos industriais foi acompanhada do aperfeiçoamento do sistema produtivo, ampliação da produtividade e a contratação de força de trabalho que propiciaram fluxos e circulação de riquezas no estado. No entanto, o espaço industrial mais dinamizado foi a capital cearense, que amplia seu raio de influência. (PEREIRA JR, 2015).

A presença da indústria e posteriormente, dos conjuntos habitacionais, fruto das políticas do BNH, conduz a uma maior conurbação com Maracanaú e Caucaia, contribuindo para desencadear dinâmicas metropolitanas. Amplia-se o papel polarizador da capital, que é classificada como centro macrorregional, pelo IBGE em 1972, no documento intitulado *Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas*, que fundamenta a criação das nove regiões metropolitanas brasileiras (Lei Complementar Federal nº 14, de 8 de junho de 1973). Dentre elas, a de Fortaleza, que contava com mais quatro municípios (Maranguape, Caucaia, Aquiraz, Pacatuba), além do município sede.

No final dos anos 1970, finda o modelo de desenvolvimento na base de substituição de importação, e o Brasil entra em um período de recessão, elevada inflação, déficit no balanço de pagamentos e aumento na dívida externa. A década de 1980, chamada de década perdida, **é marcada** pelo baixo crescimento econômico e aumento das desigualdades sociais. A crise do petróleo, entre outros fatores, acentua os problemas. O Ceará, além do impacto da recessão econômica brasileira, sofre com a praga do bicudo na cultura do algodão, a queda da produção agrícola, associada aos longos períodos de estiagem e à concentração fundiária, que intensificaram as migrações campo-cidade, com a população urbana ultrapassando **à rural**, em 1980 (AMORA; COSTA, 2007)

Em uma conjuntura de crise econômica dá-se a abertura política brasileira, com o fim da ditadura e a redemocratização do país. A promulgação de uma nova Constituição Federal, em 1988, garante maior autonomia aos estados e municípios. Iniciam-se também as ações com vistas à estabilização financeira, com vários planos econômicos, culminando com o Plano Real, em 1994. Uma reestruturação neoliberal gera mudanças no modelo de desenvolvimento brasileiro, com a redução da intervenção do governo federal e maior participação dos estados nas ações voltadas para o desenvolvimento econômico.

No Ceará, em 1986, uma ruptura política ocorre com a ascensão de novos grupos pertencentes às elites locais, empresários ligados ao Centro Industrial do Ceará (CIC) e **à Federação das Indústrias do Ceará (FIEC)**, que introduzem outra racionalidade administrativa e política. O discurso modernizador e *marketing* político dos novos governantes, aliados político-partidários do governo federal, foram fundamentais na atração de investimentos públicos e privados, colocando o estado em evidência na mídia nacional. (AMORA; COSTA, 2007).

Estes modernos políticos-empresários, de formação liberal, reformulam o discurso e a imagem do Ceará. Castro (1996) mostra a mudança do discurso pessimista utilizado pelas elites agrárias tradicionais, que atribuía à natureza os problemas socioeconômicos da região para o novo discurso elaborado pelos grupos industriais modernos.

> [...] que vê na escassez pluviométrica, que dificulta a reprodução de pragas, e na fertilidade de grandes extensões de solos um enorme potencial para a agricultura irrigada de caráter empresarial, redentor, capaz de fazer surgir uma nova Califórnia, com mais vantagens que a outra, porque não tem uma estação com temperaturas mais baixas. (CASTRO, 1996, p. 298)

Esta mudança de mentalidade em relação a natureza do semiárido, ao clima nordestino e ao litoral favoreceu a expansão da agricultura irrigada, o crescimento do agronegócio e a urbanização litorânea com atividades de turismo, veraneio e o morar na praia. Estes fatos contribuem para alteração no conteúdo e nas formas espaciais impactando a configuração territorial cearense.

Desde os anos 1990, a RMF se amplia com a incorporação de novos municípios, modernização de infraestrutura rodoviária, aérea e portuária, surgimento de outros eixos industriais, urbanização litorânea turística, implantação e a produção imobiliária, decorrentes da ação dos diferentes agentes.

Conforme Costa e Amora (2015)

> Essas alterações na política se dão em meio à globalização da produção e do consumo, que reestruturam a economia e o território cearense. Assim, o Ceará assume um novo papel na divisão social e territorial do trabalho, resultado das novas exigências do sistema de produção. Nas últimas três décadas do século XX, o estado passou por uma reestruturação econômica e territorial, com vistas a se inserir na lógica da produção e do consumo globalizados. (2015, p. 47)

A organização do espaço cearense, e em especial do metropolitano, sofreu impacto do crescimento econômico, com a implantação de indústrias, a difusão do agronegócio e a expansão das atividades de turismo. Foram implantados grandes equipamentos e obras de infraestrutura visando atender à demanda das novas atividades econômicas e da população. Dentre eles destacam-se o Porto Pecém, no município de São Gonçalo do Amarante, a 45 km da capital, responsável pelo escoamento da produção de frutas do Ceará e de outros Estados vizinhos; os cabos submarinos de fibra ótica, que entram no Brasil por Fortaleza, interligando a capital a outras cidades do país e de outros continentes (Europa, África, América do Norte e Sul); o cinturão digital conectando os municípios cearenses ao resto do mundo; a ampliação e internacionalização do Aeroporto Pinto Martins; a abertura e a duplicação e ampliação de rodovias (CE-040, CE-060, CE-085, BR-116, BR-222, BR-020) e anéis viários e a expansão do sistema de comunicação. Em construção se encontram as obras de âmbito regional como a Ferrovia Transnordestina e a transposição do rio São Francisco.

Figura 1: Rede viária, ferroviária, portuária e aeroviária da RMF (2016)

Fonte: DER - Governo Estado do Ceará. Mapa Rodoviário e Político do Estado do Ceará (2016).

A localização estratégica de Fortaleza, por meio do porto e aeroporto, situados entre os mais próximos da Europa, África e América Central e do Norte, contribuem para inserir o estado na economia mundial. Esta situação geográfica[2], esta vantagem natural foi aumentada com "a implantação de

2 Segundo Sposito (2001, p. 628), o conceito de situação geográfica, associado "às possibilidades de circulação de pessoas, mercadorias, informações, valores e ideias deve "ser reconstituído à luz das condições técnicas contemporâneas e das ações políticas que se apropriam dessas condições e definem a forma de aplicação delas". (SPOSITO, 2001, p. 628).

condicionantes técnicos e ações políticas que dotaram o Ceará de condições mais competitivas, no contexto da reestruturação produtiva" (COSTA; AMORA, 2015).

Nas condições técnicas contemporâneas, Fortaleza é a cidade da América Latina com maior quantidade de cabos submarinos de fibra ótica (sete), o que favorecerá a atração de empresas que atuam no setor de tecnologia da informação e poderá se tornar "um centro ou hub de comunicação digital da região". Novas conexões estão se instalando, com quatro projetos em andamento: Miami-Fortaleza-Santos (Empresas Angola Cables, Google, Antel e Algar Telecom); Luanda-Fortaleza (Sistema Atlântico Sul Cabo); Kribi-Fortaleza (Camtel); e Lisboa-Fortaleza (Telebras).[3] Segundo o jornal Diário do Nordeste (26.02.2015), até o final de 2017, começarão a operar, numa estação localizada na praia do Futuro (Fortaleza), dois cabos da empresa especialista em telecomunicações Angola Cables.

O porto do Pecém, projeto gestado nos anos 1960, mas implementado apenas na década de 1990, foi criado no modelo de porto industrial, onde se instalariam indústrias âncoras (siderúrgica e refinaria) de poder germinativo, que deveriam atrair outros empreendimentos. Concebido como um porto *off shore*, a certa distância da costa, o que permite a atracação de navios de maior calado, com capacidade para transportar grandes cargas. (CEARAPORTOS, 2013). Por se localizar na rota dos principais navios transportadores de cargas, a proposta era encaixá-lo na modalidade de *Hub Port*, para se tornar grande coletor da produção regional e atuar na sua exportação (BORGES, 2014).

A implantação do Complexo Industrial do Porto do Pecém[4] (CIPP), de acordo com Teles (2015, p. 166), resulta das ações políticas de sucessivos governos e teve como objetivo "inserir o Ceará no mercado mundial globalizado". No entanto, o projeto da refinaria não foi concretizado e somente em 2010, começa a construção da Companhia Siderúrgica do Pecém (CSP), resultado da parceria do capital privado brasileiro da Vale com o capital privado coreano das empresas Dongkuk e Posco e da ação do Estado ao dotar o CIPP da infraestrutura necessária (TELES, 2015).

---

3 De acordo com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico há mais dois projetos em estudo: EUA-Fortaleza, via América Central (América Móvil) e Nova York-Fortaleza-Santos (Alcatel-Lucent e Seaborn). A previsão é que em 5 anos, Fortaleza conte com 13 cabos submarinos. (Diário do Nordeste, 26.02.2015, Caderno Negócios, pag. 1)

4 O Complexo Industrial Portuário do Pecém, situado na porção oeste da RMF, tem uma área de 13.337,00 ha, dos quais 7.101,63 ha (53,25%) pertencem ao Município de Caucaia e 6.235,37 ha (46,75%) ao de São Gonçalo do Amarante. Fica a 60 km da capital, cujo acesso ocorre por duas importantes rodovias a CE-085 e a BR-222 e através do anel viário, acesso a BR-020 e a BR 116. Estas três vias federais ligam o Ceará aos estados do norte, centro oeste e sul do Brasil. (TELES, 2015)

Diante dos sucessivos impasses para a instalação destas indústrias, a Ceará Portos realizou adequações estruturais para que o porto atuasse com cargas diferentes das pensadas inicialmente e atendesse a função de importador e exportador da produção regional. Teles destaca:

> [...] o papel regional exercido pelo porto do Pecém, cujas mercadorias recebidas para exportação são provenientes de quase todos os estados no Nordeste e Estados do Norte do país, como Maranhão e Pará, portanto canalizando uma produção nacional. Ao mesmo tempo, o porto do Pecém constitui a porta de entrada de mercadorias não só para o Nordeste, mas também para o norte do país. (TELES, 2015, p. 169)

O porto do Pecém é um dos principais exportadores de calçados e líder na exportação de frutas do Brasil, haja vista a importância do setor do agronegócio, principalmente da fruticultura do Nordeste, quase totalmente voltada para o mercado internacional. Graças a sua localização estratégica, é o porto brasileiro mais próximo dos principais mercados mundiais e a última parada no Brasil dos navios de transporte de cargas para a Europa e os EUA. Em 2012, do total das frutas exportadas pelo porto de Pecém, 44% eram produzidas no Ceará, 29% no Rio Grande do Norte, 15% em Pernambuco e 11% na Bahia. O deslocamento realizado em caminhão é mais rápido do que em navio, aumentando o período para maturação, o que justifica a escolha deste porto por produtores de outros estados. Os principais países importadores das frutas eram Holanda (40%), Grã-Bretanha (28%), Estados Unidos (17%), Espanha (7%), Itália (2%) e Alemanha (2%). (CEARAPORTOS, 2013 apud BORGES, 2014).

O agronegócio tem sido um dos vetores de dinamismo econômico, contribuindo para a formação de centros regionais e para reorganização do território cearense. A produção, voltada para o mercado internacional globalizado, escoa através do porto do Pecém na RMF, o que exigiu a construção de infraestrutura viária ligando-o as áreas produtoras. De acordo com Elias e Pequeno (2013), o governo federal e o Banco Mundial, com forte apoio do governo estadual, elaboraram programas visando incrementar a agricultura empresarial, aumentando sua produção e produtividade, oferecendo melhores condições técnicas de produção. A construção de novos sistemas de engenharia tais como de perímetros irrigados e novos sistemas de gestão dos recursos hídricos favoreceu a difusão do agronegócio, em especial de frutas tropicais visando à exportação. Os autores destacam ainda que foram importantes para sua difusão, os investimentos estatais na implantação de infraestrutura hídrica e novas formas de gestão

dos recursos hídricos, como a construção de novos açudes, dentre os quais o Castanhão e obras de transposição de bacias visando à universalização do acesso à água potável, assim como a construção de adutoras, barragens, açudes, canais de irrigação, perímetros irrigados, entre outros. No entanto, ressaltam que a difusão do agronegócio de frutas tropicais provocou um "impacto devastador sobre a agricultura camponesa e o espaço agrário e urbano cearense", ampliando as disputas pelo acesso à terra e à água. (ELIAS; PEQUENO, 2013)

A produção agrícola ocorre fora da RMF, no entanto, a metrópole intermedia não só a exportação, mas também fornece serviços financeiros, jurídicos, de informática, além de assessorias e dos sistemas técnicos (portos, aeroportos, redes de informática) às áreas agrícolas favorecendo a circulação de mercadorias e a mobilidade da força de trabalho. (COSTA; AMORA, 2015).

Além de empresas nacionais e internacionais, respondem pelo dinamismo do estado os empresários cearenses[5]. Na indústria, no comércio e nos serviços, sobressaem-se grupos econômicos locais, cuja atuação ultrapassa os limites regionais, e mesmo nacional. De acordo com Tânia Bacelar de Araújo (1995), o **Relatório de pesquisa sobre o desempenho da indústria incentivada do Nordeste**, realizado pela Sudene/BNB, em 1992, já apontava para o papel dos empresários cearenses nos setores financiadas pela SUDENE, havendo uma grande articulação entre os capitais locais e os capitais de fora (ARAÚJO, 1995). Esta afirmação é ratificada por Amaral Filho (2003) que destaca o papel dos grupos cearenses no "crescimento econômico endógeno", que "mobilizaram as instituições locais, possibilitando a inserção na economia nacional". (2003, p. 380)

Na fase de reestruturação produtiva, segundo Costa e Amora (2015), ocorreu:

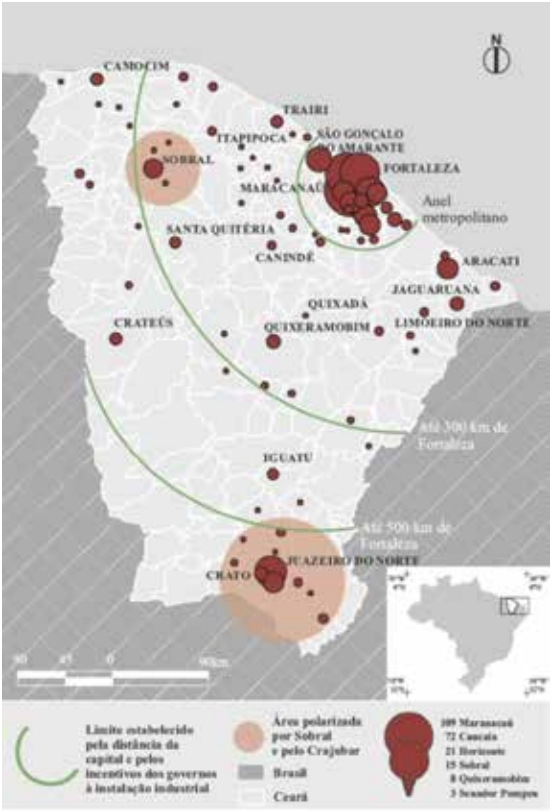
> [...] maior dispersão da indústria pelo Brasil, cujas empresas, pressionadas pela organização sindical e favorecidas pelos incentivos fiscais, migram, instalando plantas industriais em outras regiões. A nova fase da industrialização é comandada pelos estados federados, os quais entram

5 Das maiores empresas do estado do Ceará, incluindo as que atuam no comércio, na construção civil e na prestação de serviços, a maioria são de empreendedores locais. Entre estes se destacam: M. Dias Branco S/A Indústria e Comércio de Alimentos, J. Macedo S.A. Alimentos, Norsa Refrigerantes Ltda., Esmaltec e Cascaju, do Grupo Edson Queiroz, Empreendimentos Pague Menos S/A, Têxtil Bezerra de Menezes, Marquise e Aço Cearense. Essas empresas compõem grupos cearenses que diversificaram seus negócios ao atuar em diversos setores econômicos, ultrapassando os limites estaduais e, portanto, sobressaindo no cenário nacional (O POVO, 16 dez. 2013)

> na chamada guerra fiscal, no intuito de atrair novos investimentos mediante isenção de ICMS concedidos pelos governos estaduais, aliado a fatores como a oferta de mão de obra barata e desorganizada e as vantagens disponibilizadas pelos municípios (p. 47).

A dinâmica econômica dos últimos vinte anos redefiniu a organização espacial da indústria no estado. Para Pereira Jr (2015), o modelo industrial desenhado vincula-se com "uma proposta de flexibilização das ações estatais em sintonia com um planejamento compartilhado com o setor privado de fora do Ceará". O estado implantou "políticas de atração indiscriminada de investimentos, oferecendo benefícios fiscais e garantias de lucratividade para qualquer capital interessado em atender as exigências da nova competitividade internacional". (PEREIRA JR, 2015, 86).

Figura 2: Estabelecimentos industriais financiados por políticas públicas do governo do Ceará (1995-2010)



Fonte: Pereira Jr. (2015)

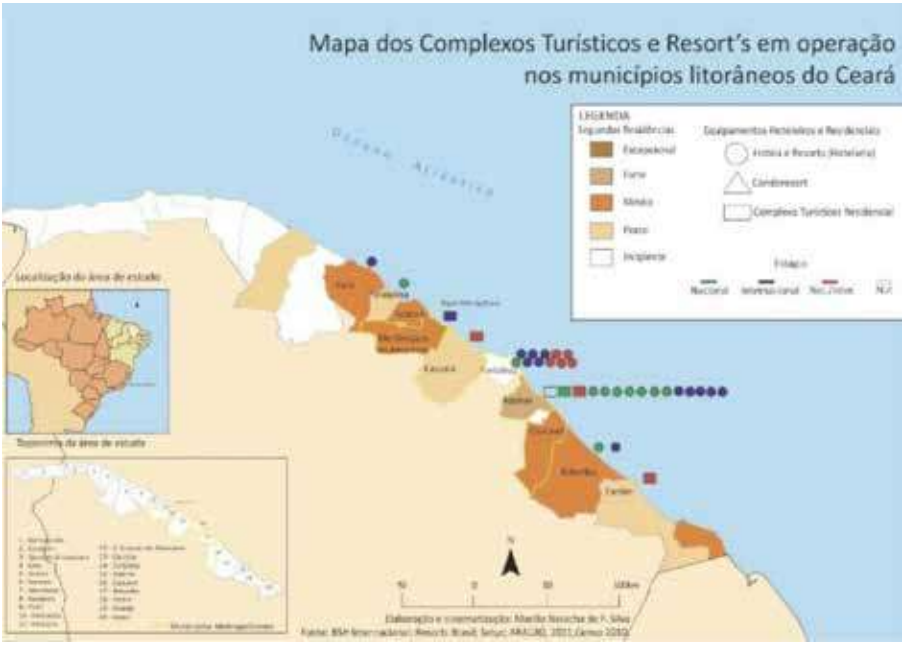
Pereira Jr. (2015, p. 107) conclui em seu artigo "Dinâmicas territoriais no Ceará e na região metropolitana de Fortaleza – um olhar orientado pelo processo de industrialização", que as políticas de atração de investimentos "engendraram relevantes transformações no quadro produtivo industrial e na dinâmica urbana e metropolitana". Elas implicaram em novas configurações espaciais metropolitanas, "ora marcadas pela continuidade territorial dos investimentos, ora suplantando contiguidades espaciais, mas sempre criando redes de fluxos responsáveis por novas noções de deslocamento, aproximação e funcionalidade na escala da RMF". No entanto, ressalta que um de seus efeitos foi o "acirramento dos quadros de desigualdade e o reforço econômico de regiões historicamente já estruturadas", como a metropolitana.

O turismo, outro setor tem alavancado a economia cearense. Com a criação do Prodeturis, em 1986, modelo para o Prodetur-Nordeste, em 1996, as políticas adotadas de incentivo ao turismo contribuíram para inserir a economia local na esfera nacional e internacional. As atividades turísticas urbanizam o litoral nordestino, ocorrendo o que Dantas (2013) denominou de metropolização turística (Figura 5). Pousadas, hotéis, *resorts*, parque aquáticos, condo hotéis se instalam no litoral, provocando enorme especulação imobiliária, com a compra de casas e apartamentos por estrangeiros e brasileiros de outros estados". No entanto, concentram-se em Fortaleza o maior número de hotéis existentes no Ceará, especialmente, os de melhor padrão, como também a maior parte das segundas residências. Segundo Pereira (2012), das 113.146 residências de veraneio do estado, 39.139, ou seja, 34,6%, concentravam-se na RMF, em 2010. Na metrópole encontravam-se 14.976, ou seja, 13,2% do total dos domicílios de uso ocasional do Ceará e 38,2% do total da RMF. Para Costa e Amora (2015, p. 54) "Esta metropolização litorânea ocorreu, também, mediante a expansão da classe média fortalezense, com a compra de lotes e/ou de casas pertencentes à população para segundas residências".

Ao analisar o processo de metropolização turística litorânea, Dantas (2015) destaca as demandas crescentes por espaços de lazer e turismo, que propiciam a incorporação das zonas de praia na capital e de municípios litorâneos vizinhos. (Figura 5). Este processo de conotação regional apresenta, assim, uma lógica de urbanização dispersa, cujas características marcantes, segundo Dantas (2015), são a linearidade, ditada por dinâmica a acompanhar paralelamente a zona costeira, e com largura ínfima; a fragmentação, representativa de uma urbanização não contínua e, consequentemente, focada em algumas parcelas do território metropolitano; a sazonalidade, reflexo de uso derivado de práticas a usufruírem das zonas de praia em períodos específicos

do ano - a turística na alta estação e a da vilegiatura em período mais longo de tempo e a se instituir como ocasional e não permanente.

Figura 3: Complexos turísticos e resorts em operação nos municípios litorâneos do Ceará.



Fonte: DANTAS, 2015

Além da expansão da indústria incentivada, do agronegócio e do turismo no Ceará, foram fundamentais os investimentos públicos realizados nos setores educacionais. Para atender à demanda do setor produtivo e oferecer apoio aos diversos setores da economia urbana, novos cursos técnicos, de graduação e pós-graduação são implantados, atraindo alunos de outros estados e até de países da África e da América Latina. Duas universidades federais se instalam no Ceará (Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - Unilab e Universidade Federal do Cariri-UFCa) e ampliam-se os campis da UFC e UECE pelas cidades do Ceará aumentando o dinamismo das cidades medias cearense. No entanto, a maior concentração dos investimentos ocorre em Fortaleza que se constitui em polo educacional, com duas universidades públicas (UFC e UECE), uma privada (Unifor), um Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE) e dezenas de faculdades privadas. A presença destas

instituições superiores contribui para intensificar o movimento pendular no espaço metropolitano.

Fortaleza, Recife e Salvador caracterizam-se também como importantes polos médicos. O Ceará conta com sete cursos de Medicina, sendo quatro na capital, oferecendo pós-graduação e dispondo de centros de pesquisa. É referência nacional em transplantes de fígado, rim, coração, pâncreas e pulmão, efetuados principalmente em hospitais públicos, ocupando o terceiro lugar entre os estados brasileiros que realizam estes procedimentos. A força polarizadora da capital no setor dos serviços de atendimento à saúde, não se limita espera de transplantes. Fortaleza atrai pacientes não só do Ceará, como também das regiões Norte e Nordeste, que buscam tratamentos para o câncer e outros serviços médicos de alto nível de complexidade, como o de queimados e de traumatismos. No setor privado, polariza pacientes de outros estados e até mesmo de outros países para realização de cirurgias plásticas e tratamentos dentários, mais especializados. (COSTA; AMORA, 2015)

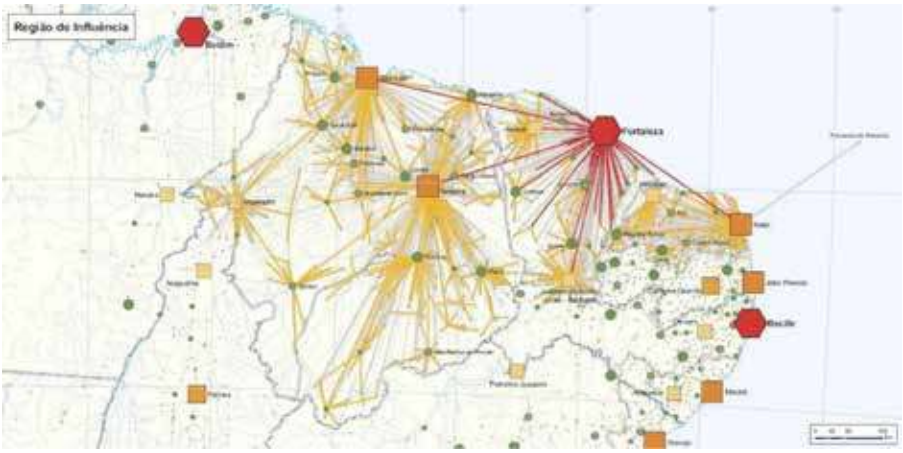
Apesar das políticas públicas visando à dispersão das atividades econômicas no estado, em 2010, a RMF, com dezenove municípios, congregava 3.741.397 habitantes, equivalente a 42,71% da população da cearense e Fortaleza, com 2.452.185 habitantes, 29,05% da população do Ceará, que era de 8.448.055 habitantes. (IBGE. 2010).

Nas últimas décadas não ocorreu grandes alterações na composição do PIB da RMF, que passou de R$ 14,7 bi, em 2000, para R$ 50,6 bi, em 2010. No entanto, a concentração de riquezas estava na RMF, que em 2000, concentrava 65,7% do PIB do estado do Ceará, mantendo-se quase o mesmo em 2010 (67,5%). Este crescimento demonstra a dinamização da economia metropolitana nas últimas décadas, impulsionada pelas políticas públicas voltadas para o crescimento econômico. (BORGES, 2014).

Transformações econômicas também ocorrerem em outras regiões que geraram aumento no PIB dos estados brasileiros. O PIB cearense manteve-se em torno de 2% do nacional. Em 2010, correspondia a 2,07% PIB nacional, enquanto a população atingiu a 4,7% do total do Brasil. Em 1960, a renda estadual correspondia a 1,96% da renda nacional. Em 1965, em meio as políticas de modernização do governo de Virgílio Távora, o PIB cearense alcançou 2,23% do PIB brasileiro. (LIMA, 2008).

O dinamismo das atividades econômicas, principalmente vinculadas a indústria, turismo, agronegócio, comercio e a presença de serviços político-administrativos, educacionais, de saúde e lazer, dentre outros, propiciaram a formação da terceira maior rede urbana do Brasil em população.

Figura 4: Região de influência de Fortaleza



Fonte: REGIC, 2007 (IBGE, 2008)

A rede urbana comandada por Fortaleza abrange, segundo o REGIC-2007, o Ceará, os estados do Piauí e Maranhão e compartilha o vizinho Rio Grande do Norte, com Recife. Seu alcance amplia-se tanto pela rede de Natal, a leste, quanto pela expansão das redes de São Luís e de Teresina (Figura 5). Tem influência sobre três capitais regionais (tipo A), quatro capitais/centro regionais (tipo C), 21 centros sub-regionais e 86 centros de zona, englobando 786 municípios. Este papel regional desempenhado por Fortaleza lhe garante o terceiro lugar no *ranking* das metrópoles nacionais em população, ou seja, engloba 11,2% da população do país. Em 2005, correspondia apenas a 4,5% do PIB nacional, apresentando o menor PIB *per capita* entre as redes urbanas brasileiras, com R$ 4,7 mil. No entanto, 15,8% do total da população concentravam-se em Fortaleza, que apresentava um PIB *per capita* de R$ 7,6 mil. (IBGE, 2008).

A centralidade de Fortaleza configura uma rede urbana cada vez mais macrocefálica, caracterizada pelo domínio da metrópole. A expansão da economia urbana, com a diversificação da base produtiva, não ocorreu sem conflitos. Na RMF são registrados os mais elevados índices de riqueza e também de pobreza. A formação desta metrópole periférica, segundo Costa e Amora (2015,) foi marcada por "contradições, no âmbito da produção e da apropriação da riqueza, que se rebatem na sua base social e se expressam na morfologia urbana, evidenciada na heterogeneidade da paisagem [...]" (p 58).

A RMF, criada por decreto em 1973, depois de mais de quarenta anos, apresenta uma paisagem marcada pela diferenciação e desigualdade socioeconômica. No litoral, a metropolização turística, com predomínio de ativi-

dades de lazer, veraneio, turismo e habitação para classe média, favorece a especulação imobiliária. Acompanhando as rodovias estaduais e federais consolidam-se áreas industriais, onde são criados distritos industriais e construídos conjuntos habitacionais, atraindo trabalhadores. O município polo, cada vez mais, aglutina os melhores equipamentos, serviços, infraestrutura e comercio, como também as habitações e hotéis mais luxuosos, expulsando para outros municípios população de menor renda, equipamentos insalubres e perigosos (aterro sanitário, cemitérios privados e presídios) e indústrias poluidoras. Apesar de ocorrer concentração de riqueza e pobreza, a heterogeneidade social e econômica caracteriza o espaço intra-metropolitano, o que se verifica na paisagem.

Quadro de transformações na ordem urbana na RMF

Diante da implementação de políticas públicas nas últimas décadas, as quais agregam elementos tanto de caráter neoliberal como neo-desenvolvimentista, é possível reconhecer na RMF um amplo quadro de transformações na ordem urbana, as quais refletem por um lado o processo de restruturação urbana e regional ocorrido desde os anos 1980, e por outro o acirramento das desigualdades socioespaciais.

A partir de uma abordagem inter e multiescalar constata-se um quadro de deslocamentos territoriais das atividades econômicas, o qual decorre de programas governamentais financiados por organismos internacionais, tendo a RMF como alvo principal de seus impactos.

Contudo, a configuração das tipologias socioespaciais obtidas a partir do tratamento geo-estatístico dos dados censitários segundo as categorias sócio-ocupacionais, assim como as disparidades sociais atrelados às condições de moradia, deixam claro a amplitude dos fenômenos de diferenciação, segmentação e segregação. Tais processos revelam que o desenvolvimento pretendido apresenta um alcance limitado e seletivo, correspondendo a um fator indutor de acirramento das iniquidades sociais, o que amplia a fragmentação do tecido sócio-político espacial (Souza, 2001; 2003).

A presença destes processos ocorre tanto no âmbito intermunicipal como entre as áreas de ponderação definidas pelo IBGE para aplicação da pesquisa censitária por amostra, as quais foram utilizadas para a construção da tipologia socioespacial da RMF nos anos de 2000 e 2010.

Transformações nas atividades produtivas da RMF

No que se refere à distribuição das atividades econômicas é possível apontar algumas dinâmicas que caracterizam o setor produtivo da RMF com características urbanas e que denotam maior densidade demográfica.

No que tange ao **setor secundário** observou-se o deslocamento de antigas indústrias de Fortaleza para municípios periféricos da RMF, assim como a chegada de plantas industriais provenientes da *região concentrada*. Juntas passaram a compor novas áreas em diferentes formas como distritos industriais municipais, corredores ao longo das vias regionais, complexos industriais portuários, caracterizando-se como processo de apropriação pelo setor privado produtivo de investimentos públicos feitos em infraestrutura e logística. (Figura 5)

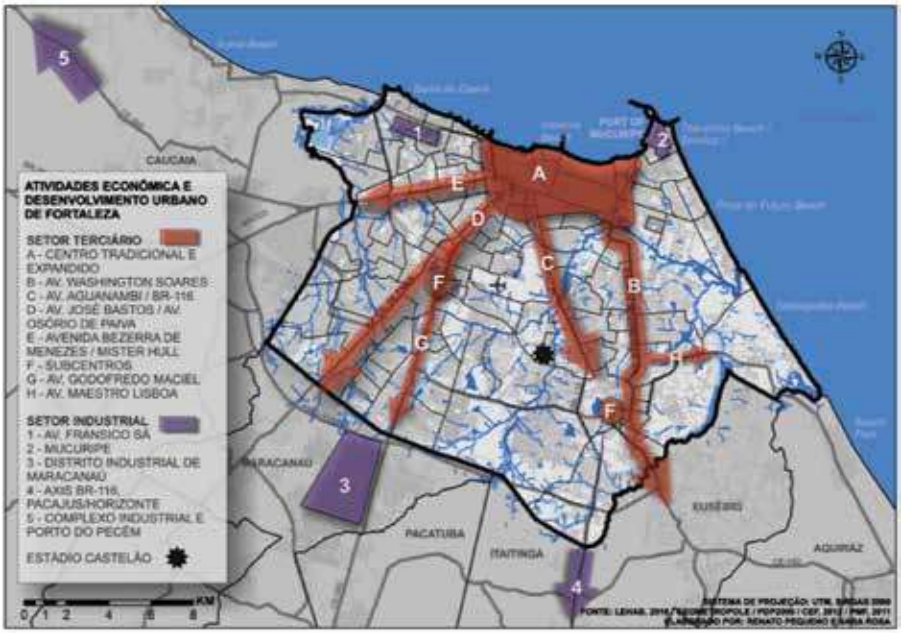
Cumpre ressaltar que apesar dos esforços governamentais em promover a industrialização do interior do Ceará, boa parte das empresas do setor escolheram a RMF dadas as vantagens fiscais oferecidas pelos municípios, assim como pelas economias de aglomeração trazidas com a proximidade entre elas e as infraestruturas disponibilizadas.

Quanto ao **setor terciário**, verifica-se a sua expansão desde os anos 1970 sob a forma de eixos comerciais e de serviços, marcados pela progressiva implantação de shopping centers, os quais juntamente a edifícios institucionais revelam processo histórico de deslocamento das atividades do centro tradicional. Contudo, estes eixos passaram a se diferenciar segundo os padrões de consumo da população vivendo no entorno, assim como em função do extensor urbano que comanda o eixo na direção periférica. (Figura 5)

Vale realçar que os vínculos entre os eixos terciários e o setor imobiliário tornaram-se cada vez mais próximos, passam a abrigar edifícios empresariais, centros médicos, bem como universidades privadas. Neste sentido merece ser destacado o eixo ao sudeste que engloba grandes equipamentos institucionais, shopping centers e estrutura o deslocamento em direção aos condomínios horizontais e loteamentos fechados.

Completa este cenário de mudanças a substituição de antigas indústrias por grandes empreendimentos que reúnem em seu conteúdo programático: shopping centers, edifícios residenciais e edifícios corporativos, todos juntos compartilhando os mesmos espaços de lazer, revelando tendências de fragmentação socioespacial sobreposta a um tecido urbano extremamente segregado. (Figura 6)

Figura 5: Processo de industrialização e expansão do setor terciário na RMF



Fonte: Pequeno e Pinheiro, 2017.

Além disso, constata-se o espraiamento da **atividade turística** ao longo do litoral de, desde a capital nas direções leste e oeste, trazendo fortes impactos sobre comunidades tradicionais. Via de regra, os empreendimentos turísticos têm se apropriado de maneira indevida dos elementos naturais, privatizando o seu acesso e reforçando padrões de segregação, presentes desde a expansão de loteamentos para segunda residência ocorridos desde os anos 1970. Completa este quadro, a presença de resorts e de novos empreendimentos imobiliários os quais também demonstram o atrelamento do turismo aos grandes incorporadores e aos empresários da construção civil.

Para tanto, a realização de obras de infraestrutura e equipamentos construídos pelos governos estadual e municipal com recursos obtidos mediante empréstimos junto a organismos internacionais deixa claro as intenções de atrair novos investidores. Para citar alguns dos mais recentes, mas sem a intenção de esgotar o amplo leque: a Arena Castelão, o Centro de Eventos, o Terminal Portuário de Passageiros, a ampliação do aeroporto, o Aquário, grandes obras viárias e redes de abastecimento de água destinadas para setores estritamente turísticos, dentre outros, sendo que estes equipamentos já se encontram em processo de concessão.

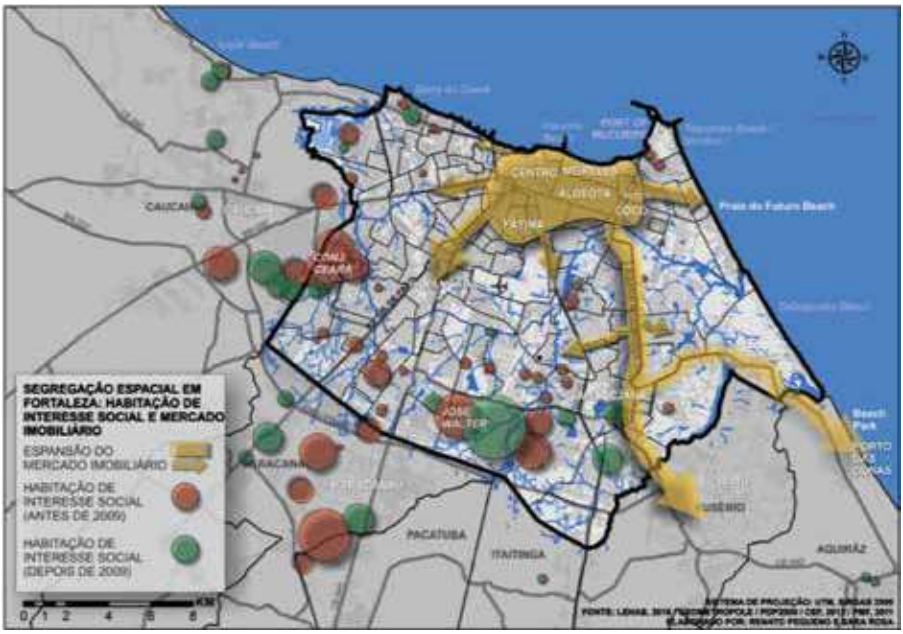
Vale mencionar que desde os anos 1960 ocorreu a expansão da metrópole na direção sul e sudoeste através da implantação de grandes conjuntos habitacionais representativos do período do BNH. Posteriormente, ao longo dos anos 1990, quando se iniciou a municipalização das políticas de moradia de interesse social, os empreendimentos diminuíram no tamanho e passaram a ser construídos em pequenos fragmentos de tecido urbano. Some-se a isso, o início das obras de urbanização de favelas que contribuem com a maior dispersão das intervenções, ainda que as escolhas tenham sido concentradas nas áreas mais valorizadas.

Mais recentemente, desde meados dos anos 2000, com a retomada das políticas públicas voltadas para a produção habitacional através do Programa Minha Casa Minha Vida, retoma-se a produção em larga escala nas mesmas localizações dos anos 1960, reforçando o processo de conurbação entre Fortaleza, Caucaia e Maracanaú, evidenciando-se a oposição entre o eixo de segregação voluntária ao sudeste e o outro de segregação involuntária ao sudoeste. Além disso, municípios, como Pacajus e Horizonte, também passaram a contar com novos conjuntos do PMCMV, trazendo para os mesmos, graves problemas de inserção urbana.

Entretanto, diante do crescente déficit habitacional, e frente às respostas ofertadas pelos governos estadual e municipal, ampliam-se as condições inadequadas de moradia. Por um lado, expande-se o processo de favelização nas periferias, avançando nos municípios vizinhos à capital; por outro, as áreas de ocupação melhor localizadas enfrentam os problemas, dentre os quais: o adensamento excessivo via autoverticalização e ocupação de todo o terreno; o crescimento do mercado informal, inclusive de locação, decorrendo no encortiçamento e na substituição de famílias com menor poder aquisitivo por outras com capacidade de pagamento.

Todas estas atividades se destacam em meio à imensidão da **zona rural**, onde podem ser constatadas dentre outras formas de ocupação do solo: enorme predomínio de propriedades utilizadas como sítios ou chácaras de veraneio; presença de estabelecimentos rurais com produção intensiva grande parte restrita à cultura do caju e à avicultura; pequenas propriedades rurais com culturas de sequeiro enquanto que na faixa de praia, ainda ocorre a pesca tradicional concentrada em algumas comunidades de pescadores remanesce como atividade.

Figura 6: Segregação residencial: localização de empreendimentos do setor imobiliário privado e de conjuntos habitacionais de interesse social



Fonte: Pequeno e Pinheiro, 2017.

Chama atenção que todas essas dinâmicas ocorreram sem qualquer processo de planejamento territorial promovido pelo governo estadual, muito menos sob a égide de uma agência governamental comandada pelos municípios. Muito menos, ocorreu a busca pela compatibilização entre os diversos planos municipais de desenvolvimento, realizados segundo a lógica empresarial e tecnocrática do planejamento estratégico, onde ao invés de colaborar umas com as outras, prevaleceu a máxima do incentivo à competição entre as cidades.

Todavia, a junção destas atividades na metrópole interfere diretamente na localização dos diferentes grupos sociais, evidenciando um quadro de dinâmicas socioespaciais vinculadas a cada um dos sete tipos socioespaciais que compõem a RMF, as quais serão brevemente discutidas na próxima seção deste texto.

Mudanças na estrutura socioespacial da RMF e seus reflexos nas condições de moradia

Frente às dinâmicas espaciais vinculadas às atividades econômicas na RMF recém apresentadas, é possível constatar mediante análise comparativa entre as tipologias socioespaciais de 2000 e 2010 algumas alterações nos

conteúdos sócio-ocupacionais dos tipos que as compõem, seja das categorias sócio-ocupacionais, seja nas formas de produção habitacional a partir dos diferentes agentes sociais e nas condições de moradia.

Tais mudanças revelam por um lado, ampla tendência de aumento da segregação espacial de algumas categorias, assim como o intensivo deslocamento de outras para setores menos providos de infraestruturas e serviços urbanos, tornando cada vez mais visíveis e explicativos os processos de segmentação e diferenciação social.

Por outro lado, percebe-se o aumento da fragmentação socioespacial, a medida que dadas as dimensões territoriais dos diferentes tipos, observa-se a presença de formas urbanas características de enclaves como as áreas de ocupação e os condomínios fechados. Estes últimos construídos não apenas destinados às famílias de renda média-alta, mas também para classes média baixa e para empreendimentos de interesse social. De maneira sintética, pretende-se nas partes seguintes deste capítulo pontuar algumas características dos diferentes tipos, sempre buscando reconhecê-los como parte da RMF enquanto uma totalidade.

Referente ao **tipo superior**, onde vive 8,8% da população ocupada da RMF em 2010, observa-se o aumento da segregação espacial de categorias como os grandes empregadores, gestores e intelectuais no tipo superior que reúne os bairros melhor providos de infraestrutura e de serviços. Tratando-se de áreas cujos bairros apresentam o metro quadrado mais valorizado, verifica-se neste tipo o aumento da concentração de empreendimentos do setor imobiliário privado para alta renda, notadamente através de condomínios verticais tanto para fins residenciais como centros empresariais, shopping centers, centros médicos e demais edifícios corporativos. A substituição de unidades residenciais unifamiliares por estes edifícios contribui sobremaneira para o aumento do percentual das categorias mais abastadas.

Ainda neste tipo, é possível constatar a redução de categorias tidas como populares, informais e não especializadas, a qual reflete a redução de espaços para os menos favorecidos. Por um lado, as áreas de ocupação presentes no tipo superior se encontram sob o impacto tanto de remoções forçadas como pela substituição de seus moradores, reconhecendo-se a presença de mercado imobiliário informal nas favelas bem localizadas; por outro, tem-se a retirada do programa das edificações residenciais de compartimentos destinados a trabalhadores domésticos, dada a diminuição da metragem das unidades.

Quanto ao **tipo médio superior**, onde se localiza mais de 25,3% da população de RMF, constata-se sua expansão em direção à periferia sul de Fortaleza, englobando áreas de ponderação outrora operário-populares ou simplesmente

populares. Desta forma este tipo passa a representar uma verdadeira faixa de transição entre os tipos superior e médio – os únicos que se restringem à Capital – e a porção oeste da RMF para onde se deslocaram os grupos sociais mais vulneráveis e suas respectivas categorias sócio-ocupacionais.

Além disso, as mudanças na sua composição sócio-ocupacional ao longo da primeira década do Século XXI permitem compreender a progressiva expansão do setor imobiliário privado do centro para a periferia atingindo grandes vazios urbanos, mas deixando muitas glebas dotadas de infraestrutura urbana em processo de especulação.

Ainda no tipo médio superior, a realização de intervenções para melhoria da mobilidade urbana, assim como a presença de obras de urbanização de favelas marcadas pela remoção e reassentamento das famílias em conjuntos habitacionais periféricos garantem a sua condição como novo eixo de expansão do setor imobiliário destinado às categorias que englobam intelectuais, pequenos empregadores e profissionais de nível médio. Para tanto, a disponibilidade de financiamento imobiliário ocorrida desde meados dos anos 2000 foi fundamental, quando se expandiu em Fortaleza o Programa de arrendamento Residencial destinado a famílias com renda de 3 a 6 salários, antevendo-se que a representatividade destas ocupações tenha se ampliado nos primeiros anos desta década dada a maior oferta de recursos nos primeiros anos do Programa Minha Casa Minha Vida.

Quanto ao **tipo médio**, o qual abriga 13,3% da população ocupada da RMF em 2010, percebe-se a sua retração se comparada a sua delimitação de 2000 à de 2010. Outrora, os dados do censo 2000 sinalizavam a sua expansão do centro para a periferia na direção sudeste. Para tanto, contribui a predominância de condomínios horizontais e loteamentos fechados, os quais devido à baixa densidade findam por ser pouco representativos nas áreas de ponderação que compõem os municípios limítrofes a Fortaleza nas direções leste e sudeste.

Faz parte deste tipo, como grande elemento estrutural, o eixo de segregação residencial em direção ao sudeste (Avenida Washington Soares) anteriormente mencionado, que segundo os estudos do Prof. Flávio Villaça (1998) feitos para outras regiões metropolitanas, comandaria o processo de estruturação da metrópole. Concentrando serviços e comércio de melhor qualidade, o setor passa a aglutinar de forma seletiva, parte do terciário especializado, levando a que as categorias sócio-ocupacionais a ele vinculados busquem ter residências nestas proximidades, refletindo em novas formas de moradia.

Completa o quadro de heterogeneidade morfológica neste tipo, a presença de comunidades em áreas de ocupação remanescentes, corroborando a condição do tipo médio como maior front de expansão do setor imobi-

liário e por conta disso, palco maior de conflitos fundiários. Ressalta-se ainda que as favelas deste tipo vivenciam intenso adensamento, mediante processo de verticalização via auto-construção, cômodos nos fundos de quintal e até de encortiçamento.

No caso do **tipo operário popular**, onde se situa aproximadamente 19,4% da população ocupada da RMF em 2010), verifica-se um amplo deslocamento e concentração na porção oeste da RMF, se comparado ao tipo operário popular obtido nos anos 2000, justamente aquela que possui maior densidade demográfica. A comparação entre as tipologias socioespaciais de 2000 e 2010 aponta ainda que inicialmente, a distribuição espacial deste tipo se dava sob a forma de corredores, estruturados por eixos viários direcionados às áreas que agrupavam indústrias, intercalando-se com outras formas lineares que abrigavam tipos socioespaciais. Posteriormente, o que se observa é a unicidade do tipo, num só eixo, interligando os antigos espaços industriais próximos à via férrea ao oeste do centro de Fortaleza, passando pelo núcleo industrial da Parangaba e direcionando-se para Maracanaú, onde se situa atualmente o maior distrito industrial da RMF. Disto, destaca-se neste tipo como categoria com maior representatividade, os trabalhadores da indústria, totalizando mais de um terço da população ocupada.

Referente às formas de moradia, o mesmo tipo traz em seu conteúdo a maior parte dos grandes conjuntos habitacionais de interesse social, implantados no período áureo do sistema BNH-COHAB, que dada a disponibilidade de infraestrutura, tiveram suas bordas ocupadas por favelas, assim como as glebas vizinhas tornaram-se alvo de especuladores imobiliários implementando loteamentos populares irregulares pela falta de infraestrutura urbana.

A situação do **tipo popular** onde se encontra cerca de 15,9% da população ocupada da RMF), se assemelha ao tipo operário popular acima descrito, no sentido que a análise comparativa entre as duas tipologias indica periferização e concentração do tipo em suas APs. O tipo popular se subdivide em duas partes: primeiro, na porção oeste da RMF, configurando um arco que atravessa 3 municípios mais intensamente conurbados (Fortaleza, Caucaia e Maracanaú) reunindo APs que compõem a bacia do Rio Maranguapinho; segundo, nos bairros com ocupação rarefeita no extremo sul da capital.

Em ambas predomina a presença de assentamentos populares marcados pela precariedade, levando a que as condições de moradia se restrinjam a loteamentos irregulares e a áreas de ocupação em situação de ilegalidade fundiária. Da mesma forma, estes setores ainda apresentam amplas glebas vazias, mas que dadas as carências de infraestrutura e serviços urbanos, apresentam dificuldades para receber novos empreendimentos residenciais.

A informalidade da moradia pode também ser associada ao perfil sócio-ocupacional, dado que quase um terço da população ocupada toma parte das ocupações inferiores na hierarquia social.

Outro aspecto a ser considerado, diz respeito à destinação de glebas deste tipo para grandes projetos habitacionais para reassentamento de comunidades situadas em áreas de risco ou removidas por conta de projetos de mobilidade. Na falta de infraestruturas e serviços, estes conjuntos mostram-se repletos de problemas decorrentes das más condições de inserção urbana.

A análise das mudanças relativas ao **tipo operário rural,** o qual compreende 9,2% da população ocupada da RMF em 2010, permite melhor compreender os resultados da política de industrialização recente do Estado do Ceará, considerando os impactos por ela trazidos no que se refere às escolhas localizacionais dos empresários e às ofertas de incentivos trazidas pelos governos estadual e municipais da RMF. Na verdade, desde a implementação desta política de desenvolvimento, alguns municípios preferiram retardar o seu ingresso na RMF no intuito de dispor de incentivos maiores para captar investidores interessados em transpor suas plantas industriais da região concentrada para o Nordeste, notadamente dos setores calçadista e têxtil.

Passados 10 anos da primeira tipologia socioespacial da RMF, observa-se a expansão do tipo operário rural nos municípios periféricos ao polo, correspondendo a um verdadeiro cinturão intermediário na franja periurbana entre os espaços mais densamente ocupados da metrópole e sua ampla zona rural. A intensificação da urbanização nestes municípios, vinculada à restruturação produtiva reflete no crescimento das ocupações do setor secundário, principalmente trabalhadores de industrias tradicionais com baixa intensidade tecnológica, assim como na expansão do terciário.

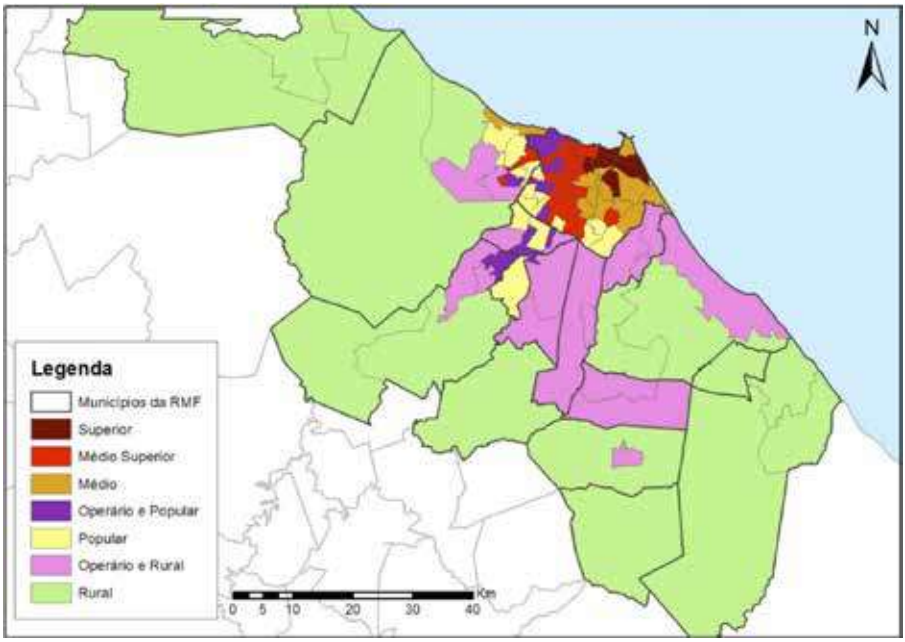
Juntos estes perfis de categorias sócio-ocupacionais significam demandas por terra para construção de moradias em loteamentos, os quais tendem a apresentar limitações na provisão de infraestruturas e serviços, dadas as condições precárias de controle urbano destes municípios. Prevalece assim a produção de assentamentos incompletos na disponibilidade de infraestruturas, com predomínio da autoconstrução nas periferias metropolitanas numa clara demonstração de crescimento desordenado, perfazendo o trinômio outrora apontado por Bonduki (1997). Chama ainda atenção, a condição de inserção dos núcleos urbanos em meio a setores onde ainda prevalece uma paisagem rural, marcada por pequenas propriedades, esparsamente distribuídas, as quais tendem a se transformar em áreas residenciais num futuro próximo.

Por fim, o **tipo rural**, no qual reside 8,2% da população ocupada da

RMF, constitui-se naquele com maior dimensão territorial. Como maior destaque em seu conteúdo ocupacional, o trabalhador rural, corresponde a um quarto do total. Todavia, as categorias dos trabalhadores da indústria, também são representativas, significando a ampla empregabilidade das indústrias da periferia da metrópole que atinge as demais sedes de municípios e localidades da RMF.

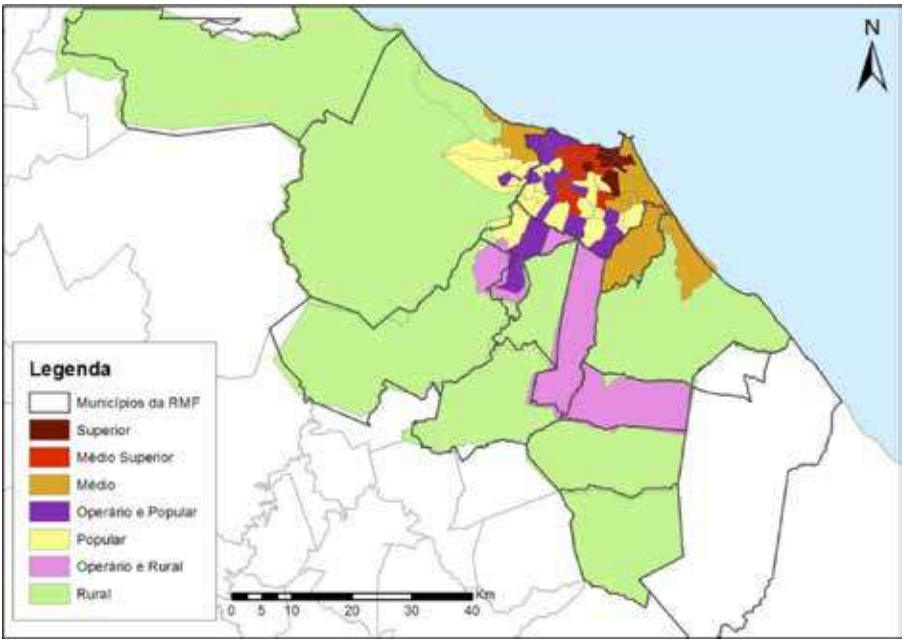
Os padrões residenciais e as formas de moradia apontadas para o tipo operário rural se repetem, exceção feita às áreas de ponderação situadas no litoral, onde se verifica a dicotomia entre comunidades tradicionais de pescadores e os loteamentos de segunda residência / resorts.

Figura 7 - Tipologia socioespacial em 2010 para toda a RMF



Fonte: IBGE, 2010; cartograma organizado por Arthur Molina.

Figura 8 – Tipologia socioespacial em 2000 para toda a RMF



Fonte: IBGE, 2000; cartograma organizado por Arthur Molina.

A totalidade da RMF segundo a densidade das categorias sócio-ocupacionais

Para analisar a distribuição espacial das categorias sócio-ocupacionais (Cats) na metrópole, faz-se uso da densidade como as mesmas se manifestam em cada um dos tipos socioespaciais, verificando-se a variação ao longo da década de 2.000. Esta abordagem nos permite melhor compreender as alterações ocorridas em relação à localização dos integrantes das diferentes Cats a partir da visão da totalidade da nova tipologia socioespacial da RMF reconhecidas através dados censitários amostrais de 2000 e 2010.

Situações que indicam maior concentração espacial de determinadas Cats em alguns tipos, indicariam segregação espacial de certos perfis populacionais. Da mesma forma, sua distribuição equitativa na metrópole implicaria numa situação de maior homogeneidade da presença das ocupações pelo território metropolitano.

Além disso, a análise evolutiva das densidades das diferentes categorias em cada tipo em relação ao total da população ocupada na RMF no período suscita elementos para que possamos apontar tendências de deslocamentos residenciais (Tabela 1).

Tabela 1 – Densidade das Cats por tipos socioespaciais na RMF nos censos 2000 e 2010

		Tipo socioespacial - densidades 2000 e 2010													
	Cat.	Superior 2000	Superior 2010	Médio superior 2000	Médio superior 2010	Médio 2000	Médio 2010	Operário Popular 2000	Operário Popular 2010	Popular 2000	Popular 2010	Operário rural 2000	Operário rural 2010	Rural 2000	Rural 2010
dirigentes	21	7,01	5,07	1,15	0,84	1,11	1,13	0,27	0,45	0,25	0,35	0,26	0,39	0,26	0,19
	22	3,76	4,96	1,95	0,77	0,98	1,32	0,36	0,34	0,41	0,45	0,67	0,46	0,8	0,2
	23	5,82	**7,02**	1,3	0,67	0,96	0,98	0,37	0	0,32	0,18	0,4	0,33	0,55	0,35
intelectuais	41	4,33	5,27	1,67	0,9	1,04	1,34	0,52	0,26	0,43	0,28	0,4	0,27	0,25	0,16
	42	4,16	3,66	1,9	1,19	0,82	1,32	0,57	0,53	0,39	0,39	0,25	0,27	0,17	0,17
	43	4,4	5,55	2,26	0,99	0,94	1,01	0,4	0,31	0,23	0,25	0,31	0,21	0,19	0,14
	44	2,62	2,11	2,03	1,38	0,85	1,1	0,78	0,64	0,43	0,49	0,54	0,66	0,23	0,73
peq. empregadores	31	3,42	2,84	1,65	1,31	0,86	1,15	0,7	0,45	0,46	0,35	0,43	0,75	0,56	0,7
profissionais de nível médio	51	1,11	0,96	1,6	1,34	0,67	1,07	1,13	1,05	0,76	0,88	0,56	0,6	0,4	0,46
	52	1,91	1,72	1,43	1,33	0,82	1,08	0,97	0,8	0,65	0,72	0,9	0,69	0,58	0,46
	53	1,38	1,35	1,54	1,33	0,89	1,17	1,09	0,93	0,73	0,86	0,59	0,51	0,31	0,32
	54	0,64	0,83	1,24	1,27	0,76	0,93	1,21	1,01	0,86	0,91	0,8	0,81	0,78	0,85
	55	1,2	1,74	1,4	1,43	0,71	0,85	1,24	1,02	0,74	0,68	0,61	0,44	0,28	0,32
	32	0,98	1,09	1,04	1,02	0,72	0,89	0,91	0,83	0,9	0,8	1,46	1,38	1,56	1,36
trabalhadores do secundário	71	0,23	0,31	0,72	0,86	0,85	0,97	1,24	1,22	1,22	1,19	1,17	1,29	0,72	1
	72	0,2	0,15	0,64	0,87	0,57	0,47	1,29	1,59	1,07	1,13	1,92	1,47	0,9	0,99
	73	0,22	0,22	0,7	0,79	0,68	0,66	1,14	1,1	1,13	1,01	1,91	2,16	1,11	1,46
	74	0,25	0,29	0,45	0,65	1,29	1,09	0,91	1,04	1,56	1,55	1,1	1,41	1,24	1,09
Trab. do terciário especializado	61	0,74	0,61	1,05	1,16	0,91	0,99	1,13	1,19	1,07	1,1	0,79	0,73	0,63	0,62
	62	0,47	0,54	0,82	1,04	1,35	1,16	1,1	1,06	1,2	1,14	0,84	0,95	0,69	0,74
trabalhadores do terciário não especializado	63	0,41	0,46	0,68	0,92	1,39	1,2	1,01	1,1	1,37	1,3	0,95	0,92	0,73	0,75
	81	1,68	1,32	0,93	0,82	1,55	1,32	0,68	0,8	1,06	1,14	0,89	0,95	1,09	0,96
	82	0,33	0,48	0,79	0,85	0,98	1	1,1	1,01	1,3	1,43	1,07	0,94	0,73	1,22
rurais	10	0,12	0,12	0,09	0,13	1,21	0,44	0,22	0,2	0,35	0,36	1,76	1,85	8,7	7,69

Fonte: IBGE, 2000 e 2010; dados organizados pelo autor.

De antemão deve ser mencionado que as Cats "dirigentes", "intelectuais", "pequenos empregadores" e rurais são aquelas que indicam maior amplitude entre os valores de suas densidades, ao passo que as demais, apresentam menor distância entre os valores extremos de densidade. Contudo, a presença de densidade acima de 1,0 em termos absolutos num ou mais tipos sugere a presença concentrada de determinada categoria no todo do espaço social da metrópole, revelando com isso seu agrupamento centralizado em certo recorte espacial.

As **categorias dirigentes**, reunindo grandes empregadores e gestores dos setores público e privado, mostram-se mais concentradas no tipo superior, observando-se ao longo da década a redução da densidade de grandes empregadores e o aumento dos dirigentes. No tipo socioespacial subsequente, no caso o tipo médio superior houve a queda da densidade de todas as Cats chamadas dirigentes. Chama atenção, que no tipo médio, houve aumento, ainda que leve para as três Cats. Ainda que os grandes empregadores indiquem um aumento diminuto na densidade nos demais tipos, estes números sugerem tendência de segregação cada vez maior das Cats diri-

gentes, evidenciando-se sua localização nos tipos superior e médio em que predominam formas condominiais verticais e horizontais. É possível antever situações de conflito no tipo médio dada a sua heterogênea composição sócio-ocupacional e a justaposição entre condomínios horizontais e favelas.

Para o caso das **Cats denominadas como "intelectuais",** composta por profissionais de nível superior, assim como para a Cat dos **pequenos empregadores**, reconhecemos fenômenos similares às Cats dirigentes, constatando-se a complementaridade entre as mesmas. No caso, dirigentes, intelectuais e pequenos empregadores, apesar de diferenças no poder de compra, demonstram de forma clara aproximações nas práticas e na forma como se apropriam do espaço social e no consumo.

Única diferença seria que o fato de que algumas Cats intelectuais ainda se apresentam no tipo médio, sugerindo seu papel como demanda para muitos empreendimentos imobiliários lançados no tipo médio superior, contíguo aos tipos superior e médio na direção ao oeste. Por sua vez, no caso dos **pequenos empregadores**, verifica-se maior densidade nos tipos operário rural e rural, os quais reúnem a maior parte dos demais municípios da RMF, sugerindo elevação na dinâmica econômica destes municípios.

Referente às **Cats que agrupam profissionais de nível médio**, é possível reconhecer algumas permanências referentes à sua distribuição espacial. De acordo com os dados de 2010, densidades levemente superiores a 1,0 podem ser vistas nos tipos superior, médio superior, médio e operário-popular com pequenas variações. Destaque para o tipo operário popular onde todas as Cats médias tiveram decréscimo nas suas densidades. Por sua vez, no tipo médio todas elas apresentaram aumento.

Chama atenção as **Cats de trabalhadores do secundário** por apresentarem densidades superiores a 1,0 em quatro tipos socioespaciais, justamente aqueles que não possuem maiores concentrações das Cats até aqui mencionadas. Isto revela a importância do processo de localização industrial na distribuição espacial de seus trabalhadores, dado que a porção oeste do recorte metropolitano conurbado, assim como as sedes dos municípios periféricos receptores de empreendimentos deste setor produtivo nas últimas décadas, coincidem com os tipos operário popular, popular, operário rural e mesmo o rural.

Comparando-se os valores das densidades das Cats do setor secundário entre 2000 e 2010 é possível ainda levantar dois fenômenos a serem aprofundados: primeiro, o aumento da densidade nos tipos operário rural e rural que poderia estar vinculado à leve redução nos tipos operário e popular, nas quais os espaços industriais estariam passando por mudança de uso; segundo, o

aumento da sua concentração nos tipos médio superior e médio pode estar significando busca de melhor localização na metrópole pelos trabalhadores do secundário dadas as precariedades remanescentes nos municípios periféricos onde as indústrias se localizam.

Dado o caráter das **atividades terciárias especializadas** (comércio e serviços), as Cats deste setor apresentam a menor diferença entre os extremos de densidade, significando a maior homogeneidade como as mesmas se disseminam pela metrópole. Entre a maior densidade de trabalhadores no comércio (Cat 61) no tipo operário popular e a menor no tipo superior, tem-se um valor diferencial de 0,58. Da mesma forma, para a Cat dos trabalhadores dos serviços especializados (Cat 62), a amplitude atinge a 0,62. Os dados revelam ainda que apenas nos tipos superior, operário rural e rural, as densidades se encontram abaixo de 1,0. Justificativas para estes baixos valores seriam a incapacidade de poder aquisitivo para residir no tipo superior, e a reduzida densidade populacional nos tipos operário rural e rural, que não estimula maior avanço do setor terciário em direção aos mesmos.

Para as chamadas **categorias do trabalhador do terciário não especializado**, os dados trazem à tona alguns elementos característicos da RMF. Primeiramente, apesar de ter sofrido pequena redução, chama atenção a maior densidade de trabalhadores domésticos (Cat 81) no tipo superior e no tipo médio, ainda que tenha havido um decréscimo ao longo da década. Da mesma maneira, a maior densidade de prestadores de serviço não especializados (Cat 63), trabalhadores ambulantes e catadores (Cat 82) no tipo inferior se associa às condições de vida mais precárias que marcam este tipo.

Por fim, a concentração de **trabalhadores rurais** justifica a nomenclatura dada ao tipo rural devido à sua alta densidade. Apesar de apresentar queda ao longo dos anos 2000, observa-se nesta Cat a maior amplitude, se considerados os valores extremos entre os tipos rural e superior. Da mesma maneira, a densidade de trabalhadores rurais (Cat 10) no tipo operário rural merece ser destacada em relação a todos os demais tipos, o que pode ser associado ao padrão de uso do solo nas áreas de ponderação que compõem este tipo.

Considerações finais

Neste artigo buscou-se tratar das transformações da ordem urbana ocorridas na RMF abordando-se diferentes escalas ao longo do tempo, considerando o seu papel na rede urbana com realce para sua função no comando

do histórico processo de desenvolvimento desigual que ocorre no Estado do Ceará. Em seguida, buscou-se analisar as mudanças na tipologia socioespacial da RMF obtidas para os anos de 2000 e 2010. O foco das análises se deteve nos seguintes aspectos: no reconhecimento da distribuição espacial das principais atividades econômicas da RMF; na delimitação dos tipos, considerando as áreas de ponderação e sua participação no todo da metrópole; na vinculação entre as formas de moradia predominantes e as categorias sócio-ocupacionais mais representativas de cada tipo, tendo em vista que as condições de habitação revelam não apenas os potenciais de consumo das unidades domésticas em função da ocupação de seus integrantes, como também a posição social no espaço.

A proposição de uma estrutura sócio-ocupacional para a Região Metropolitana de Fortaleza segundo os dados censitários de 2010 trouxe consigo alguns elementos que propiciam uma discussão sobre a dinâmica de crescimento e de desenvolvimento da RMF. Mediante a espacialização das concentrações de determinadas categorias sócio-ocupacionais associada aos usos produtivos do território, assim como da representatividade das Cats em termos percentuais, entre 2000 e 2010, passa-se a ter uma clara compreensão das alterações ocorridas na RMF na primeira década do século XXI. Verifica-se, então, a diversidade socioespacial em alguns setores, além da progressiva segregação residencial em outros. Tudo isto fortemente vinculado à expansão do setor imobiliário, à produção de habitacional social e aos grupos excluídos.

Permanecem as diferenças exacerbadas entre os tipos socioespaciais extremos e a heterogeneidade que caracteriza os tipos intermediários, assim como a forte vinculação dos tipos resultantes em relação à localização das atividades produtivas no intraurbano da RMF. Continua a presença do mercado imobiliário para classes mais abastadas associado ao terciário e ao turismo. Redistribuem-se as áreas de ponderação que concentram os conjuntos habitacionais em diferentes tipos, com destaque para os seguintes aspectos: algumas áreas permanecem no tipo operário popular pela ainda predominante presença de trabalhadores do secundário; várias áreas se inserem no tipo médio-superior dada à presença de maior número de profissionais de nível superior; outras, em função da disponibilidade de terrenos próximos e da intensificação da favelização em suas bordas, tornam-se interiores, ampliando-se a representatividade das ocupações informais no seu conteúdo sócio-ocupacional.

Reitera-se e intensifica-se a compreensão da fragmentação socioespacial, evidenciada pela diversidade da composição do seu tecido urbano,

reconhecidamente repleto de disparidades socioeconômicas e a expansão de formas urbanas relacionadas à segregação nas franjas periféricas. Desfaz-se por vez a divisão dicotômica do espaço metropolitano em apenas duas partes, bem como o mito de Fortaleza como uma cidade dual: muito densa e pobre ao oeste; menos densa e rica ao leste. Assim, vêm à tona evidências de uma segmentação socioespacial, onde o tipo médio-superior passa a representar uma verdadeira barreira entre os tipos superior e médio e os tipos operário e popular.

E, ainda: a dispersão de determinadas Cats no território metropolitano sugere fluxos intraurbanos e preferências por certas localizações na cidade. Estes foram devidamente, se não promovidos, ao menos acompanhados pelo mercado imobiliário formal, descortinando-se novos espaços da segregação socioespacial na RMF em verdadeira disseminação pelas periferias, onde as desigualdades socioespaciais mostram-se cada vez mais acirradas.

Desta leitura da estrutura social da RMF, constata-se que tanto o processo de reestruturação econômica vigente como a implementação de grandes obras públicas desenvolvimentistas, indicam a urgência na implementação de processos de planejamento na escala metropolitana, onde os papéis e responsabilidades entre os municípios e o governo estadual devam ser bem definidos e devidamente esclarecidos. Fato é que as alterações aqui percebidas ocorreram num ambiente totalmente desguarnecido de uma visão intersetorial decorrendo em problemas territoriais cujos impactos desconhecem os limites político-administrativos municipais.

Na falta deste processo de planejamento metropolitano, reduzem-se as chances da adoção de mecanismos de cooperação intermunicipal, no intuito de amenizar seus impactos e expandir os níveis de integração institucional entre os municípios da RMF. Por sua vez, ampliam-se as chances de aumento da competição entre eles, bem como a transferência de responsabilidades referentes a problemas, cuja busca por solução deveria ser compartilhada.

Referências bibliográficas

AMARAL FILHO, Jair do. Ajustes estruturais, novas formas de intervenção pública e o novo regime de crescimento econômico no Ceará. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A. e GALVÃO, Antônio Carlos. (Org.) **Região e Cidades, cidades nas regiões:** o desafio urbano regional. São Paulo: Editora UNESP: ANPUR, 2003.

AMORA, Zenilde Baima; COSTA, Maria Clélia Lustosa. Olhando o mar do sertão: a lógica das cidades médias no Ceará. In: SPOSITO, M. E. B. (org.). **Cidades Médias:** espaços em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

ARAUJO, Tania Bacelar de. Nordeste, nordestes: que Nordestes? In: AFFONSO,

Rui de Brito Alvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **Desigualdades Regionais e Desenvolvimento.** São Paulo: FUNDAP/UNESP, 1995.

BOMTEMPO, Denise Cristina. A dinâmica demográfica da Região Metropolitana de Fortaleza no início do século XXI. In: COSTA, Maria Clélia Lustosa e PEQUENO, Renato Pequeno. **Fortaleza:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2015.

BONDUKI, Nabil. **As Origens da habitação social no Brasil.** São Paulo: Estação Liberdade, 1997.

BORGES Felipe da Rocha Borges. **Expansão Metropolitana de Fortaleza e a produção do espaço de Pecém** – São Gonçalo Do Amarante - Ce. 2014. Dissertação (Geografia) - Universidade Federal do Ceará, 2014.

CASTRO, Iná. Seca versus seca: novos interesses, novos territórios, novos discursos no Nordeste. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CÔRREA, Roberto Lobato (org.). **Brasil:** questões atuais da reorganização do território. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

CEARAPORTOS. Companhia de Integração Portuária do Ceará. Disponível em: http://www.cearaportos.ce.gov.br/index.php/institucional/apresentacao. Acesso em 07.03.2014.

COSTA, M. C. L. Fortaleza: expansão urbana e organização do espaço In: SILVA, José Bozarchiello da (Org.). **Ceará:** Um Novo Olhar Geográfico. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005.

COSTA, Maria Clélia Lustosa e AMORA, Zenilde Baima. Fortaleza na rede urbana brasileira: de cidade à metrópole. In: COSTA, Maria Clélia Lustosa e PEQUENO, Renato Pequeno. **Fortaleza:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2015.

DANTAS, E. W. C. Metropolização Turística em Região Monocultora Industrializada. **Revista Mercator.** (Online), Fortaleza v. 12. Número especial 2 p 65-84 set 2013.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. De ressignificação das cidades litorâneas à metropolização turística. In: COSTA, Maria Clélia Lustosa e PEQUENO, Renato Pequeno. **Fortaleza:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2015.

DER. Governo Estado do Ceará. **Mapa Rodoviário e Político do Estado do Ceará.** http://portal.der.ce.gov.br/index.php/noticias/43784. Acesso: 06.08.2016.

DIÁRIO do Nordeste, 26.02.2015 Fortaleza prevê contar com 13 cabos submarinos em 5 anos. http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/negocios/fortaleza-preve-contar-com-13-cabos-submarinos-em-5-anos-1.1499536. Acesso: 07.08.2016.

ELIAS, Denise e PEQUENO, Renato. Reestruturação Econômica e Nova Economia Política da Urbanização no Ceará. **Revista Mercator** (On line), Fortaleza, v. 12, n. 28, p. 95-112, mai./ago. 2013.

IBGE. **Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas.** Rio de Janeiro, FIBGE, 1972.

_____. **Censo Demográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: FIBGE, 2000.

_____. **Regiões de influência das cidades.** 2007. Rio de Janeiro: FIBGE, 2008.

_____. **Censo Demográfico Brasileiro.** Rio de Janeiro: FIBGE, 2010.

LIMA, Claudio Ferreira. **A construção do Ceará.** Temas de história econômica. Fortaleza: Instituto Albanisa Sarasate, 2008.

O POVO on line (Fortaleza, 16 dez. 2013) Prêmio Delmiro Gouveia homenageia empresas cearenses. Disponível em: <http://www.opovo.com.br/app/economia/2013/12/16/noticiaseconomia,3177922/premio-delmiro-gouveia-homenageia-empresas-cearenses.shtml>. Acesso em: 15.10.2014.

PEQUENO, Luis Renato Bezerra e PINHEIRO, Valéria. Fortaleza: real estate appreciation, removals and conflicts. In: NOBRE, Eduardo Cusce Nobre (Ed.) **Sports Mega-Events and Urban Legacies.** Cham: Springer International Publishing AG, 2017.

PEQUENO, Renato e ROSA, Sara Vieira. Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. In SANTO AMORE, Caio, SHIMBO, Lucia e RUFINO, Maria Beatriz (org) **Minha casa... e a cidade.** Rio de Janeiro: Letra Capital – E-Book, 2015.

PEREIRA, Alexandre Queiroz. **A urbanização vai à praia: contribuições da vilegiatura marítima à metropolização no Nordeste do Brasil.** Tese (Programa de Pós-Graduação em Geografia) Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

PEREIRA JÚNIOR Edilson. Dinâmicas territoriais no Ceará e na Região Metropolitana de Fortaleza - um olhar orientado pelo processo de industrialização. In: COSTA, Maria Clélia Lustosa e PEQUENO, Renato Pequeno. **Fortaleza:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2015.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

SPOSITO, Maria Encarnação B. As cidades médias e os contextos econômicos contemporâneos. In: SPOSITO, M.E.B. (org.). **Urbanização e cidades:** Perspectivas geográficas. Presidente Prudente: UNESP, 2001.

SUDEC. **Diagnóstico socioeconômico do estado do Ceará.** Governo do Estado do Ceará. Fortaleza: Imprensa Universitária Ceará, 1964.

TELECO. Inteligência em Telecomunicações. Seção: Tutoriais Transmissão - Cabos Submarinos no Brasil. http://www.teleco.com.br/tutoriais/tutorialcsub/pagina_2.asp. Acesso 07.08.2016.

TELES, Glauciana Alves. **Mobilidade, trabalho e interações socioespaciais:** O Complexo Industrial e Portuário do Pecém no Contexto da Região Metropolitana de Fortaleza. Tese de doutorado defendida na Pós-graduação em Geografia da Universidade Estadual do Ceará, 2015.

VILAÇA, F. **Espaço intraurbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

CAPÍTULO 03

Natal: as dificuldades de qualificar a singularidade de uma área urbana metropolizada

Maria do Livramento M. Clementino
Angela Lúcia Ferreira

Introdução

A crescente presença da dimensão metropolitana na configuração urbana e a constante ausência dessa instância na gestão territorial e de representação política marca o processo de metropolização brasileira. Por um lado, a constatação da existência de "transformações na organização social do território das metrópoles" no período entre 1980 e 2010; por outro, o evidente esgotamento dos modelos político-eleitorais e político-administrativos que ratificam a insuficiente atenção dada a "coisa pública" por parte dos governantes, principalmente de ações voltadas para o debate e resolução das questões urbanas.

O fenômeno metropolitano, no entanto, se manifesta por toda parte. O mundo segue cada dia mais urbano, com uma economia continuamente mundializada. Os contextos metropolitanos existem, de norte a sul, de forma diferente. O Brasil é prodigo em especificidades e o fenômeno metropolitano é de enorme complexidade. Nem sempre o tamanho populacional, ainda que importante, define a existência da metrópole. Mais vale a multiplicação e interdependências de funções e o deslanchar de um conjunto particular de traços e estratégias requerendo a gestão metropolitana.

Em realidades tão distintas, como a da metropolização brasileira, os fenômenos urbanos e metropolitanos, embora manifestem algumas tendências comuns de acordo com a lógica produtiva e regulatória predominante, não em todo o caso se expressam da mesma maneira. Como diz Gilles Antier, "a diferença entre uma aglomeração, uma área metropolitana e uma região urbana não é imediatamente evidente" (ANTIER, 2005, p. 11).

Diante de uma situação de expressiva singularidade, na qual os processos não se evidenciam claramente, a exemplo da Região Metropolitana de Natal, torna-se necessária a contextualização da dinâmica de constituição desse espaço, seu poder de articulação e de polarização no território nacional e

regional em face ao processo da metropolização brasileira, bem como os novos arranjos espaciais e suas conexões com as transformações, territoriais, demográficas e de suas bases produtivas na rede urbana do Rio Grande do Norte.

Os processos de reestruturação produtiva e a busca de inserção na economia globalizada implicam em absorção de novos padrões de produtividade e de competitividade, trazendo consigo grandes e generalizadas transformações, não somente naqueles centros considerados oficialmente como metrópoles (IBGE, 2008; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012a). Ao mesmo tempo em que assumem importância estratégica para o desenvolvimento de estados menos dinâmicos economicamente, que também são impactados por essas mudanças, terminam por gerar aprofundamento das desigualdades sociais, da pobreza e dos riscos de intensificação dos processos de exclusão social nas diferentes escalas territoriais. Nessas articulações econômicas e espaciais, os centros intermediários também ganharam espaço.

Ao considerar o processo da metropolização brasileira e tomando Natal como uma aglomeração urbana não metropolizada pode-se dizer que os efeitos daí decorrentes ocorreram localmente em menor grau e intensidade. No entanto, internamente e em relação às particularidades de cada processo, os impactos podem corresponder às dinâmicas urbanas e reconfigurações territoriais diferenciadas.

Dessa forma, o capítulo tem por objetivo compreender as transformações na ordem urbana recentes – período entre 1980 e 2010 – da Região Metropolitana de Natal (RMN) no contexto das transformações macroeconômicas e sociais, articulando dinâmicas locais a esses macro contextos, bem como apontando singularidades e generalizações na diversidade da metropolização brasileira O momento estudado ganha especial relevância por apresentar mudanças sociais importantes no curso de crescimento econômico que havia se (re)iniciado no começo dos anos de 1990, no Brasil. Assim, propõe-se uma síntese da estrutura de desenvolvimento territorial da capital e seu entorno relacionada à dinâmica populacional e seus rebatimentos na economia urbana à luz dos movimentos da metropolização brasileira e da dinâmica local no sentido de apreender suas particularidades.

Sob as diversas óticas em que as mudanças podem ser constatadas, se priorizará as que possibilitam prosseguir na análise da formulação conceitual da "metrópole brasileira", constituída pelas condições econômicas, sociais e geográficas concretas que presidiram o desenvolvimento do "capitalismo periférico e associado" (RIBEIRO, 2013). Considera-se a existência de dados ou indicadores disponíveis para todas as regiões metropolitanas (Censo do IBGE; base de dados do CEMPRE), e principalmente seguiu o roteiro

analítico desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles para a realização de estudo comparativo entre as metrópoles brasileiras consubstanciado na Coletânea de 15 livros publicados, dos quais se ressalta o título "Natal: transformações na ordem urbana" (CLEMENTINO; FERREIRA, 2015). Tudo isso, sem perder de vista a importância e o alcance explicativo das especificidades locais. Nesse sentido, o caminho de análise percorrido segue o objetivo inicial da pesquisa maior, em que se pretende entender a organização social do território de Natal (padrões, dinâmicas e mudanças) no período 1980-2010. Cabe observar que, na busca de compreender as dinâmicas urbanas recentes da RMN num contexto mais amplo, que permita a comparação com outras regiões, este capítulo privilegiou, ainda, a análise das transformações macroeconômicas e macrossociais referentes a estrutura produtiva e o mercado de trabalho e seus desdobramentos internos sobre a dinâmica urbana.

O trabalho está estruturado em seis itens nos quais se pretende, inicialmente, apresentar os principais elementos que demarcam a inserção da Região Metropolitana de Natal – RMN, no contexto da metropolização brasileira e regional (Item 01) e, em seguida, apontar os ciclos e escalas de atuação econômica relacionados historicamente aos macros movimentos da dinâmica capitalista nacional, particularmente relacionados ao período neoliberal (Item 2) e expor as principais características e cronologia na formação da metrópole de Natal no período 1980-2010, bem como as transformações físico territoriais à elas associadas (Item 3). A *posteriore,* serão abordados aspectos relacionados à dinâmica demográfica e à dimensão socioeconômica e sócio ocupacional e destacado a configuração do território metropolitano em sua expressão socioespacial (Itens 04 e 5). Por fim, se delineia os impasses e conflitos de sua governança (item 06).

A inserção da Região Metropolitana de Natal – RMN, no contexto da metropolização brasileira e regional

As contribuições da literatura[1] e das estatísticas oficiais (IBGE) sobre o desenvolvimento recente das regiões metropolitanas brasileiras indicam a existência de transformações na organização social do território das metrópoles no período entre 1980 e 2010. Mas, como essa nova

1 "Trata-se de um debate não apenas alimentado por fatos que vêm ocorrendo no país, nestes últimos 20 anos (crescimento econômico, distribuição da renda, novas posições na estrutura social, inclusão social via consumo, emergência de um discurso desenvolvimentista por atores do Estado, etc.), mas também pela leitura das mudanças estruturais na dinâmica global da expansão do capitalismo, e pelos claros efeitos da diminuição da hegemonia do projeto neoliberal" (RIBEIRO, 2013).

ordem se manifesta nas áreas metropolitanas nas últimas três décadas?

De fato, nesse largo período, as cidades receberam amplos contingentes de migrantes (nacionais e intraestaduais); a população mudou seu perfil de preponderantemente rural para urbana; suas atividades sociais e econômicas cresceram e se tornaram cada vez mais dinâmicas e complexas (notadamente nas metrópoles e nas cidades maiores); a população urbana experimentou transformações significativas em sua qualidade de vida e em seus valores, atitudes, motivações, aptidões e aspirações. No entanto, todo esse relevante processo sociocultural e socioespacial mostrou aspectos colidentes: a ocupação territorial operou contra a natureza, a produção foi depredadora e contaminante, as condições básicas tornaram-se precária para muitos, a segregação residencial intensificou-se no interior das cidades e a vida urbana começou a entravar-se, na medida em que se agravaram os problemas de transporte, segurança, moradia e tantos outros. A tudo isso, agregam-se os efeitos adversos da globalização, o recrudescimento e "agudização" das falências político-eleitorais e político-administrativas que vêm afetando o país historicamente. Cabe destacar a insuficiente capacidade de gestão, o pouco espírito público dos governantes, a ausência de vontade política direcionada para a solução dos problemas urbanos, o escasso compromisso com a cidade e seu futuro e, em muitas situações, o descaso e até a corrupção. Revela-se, assim, a falta de um planejamento com perspectiva de futuro, ou seja, um planejamento prospectivo com visão de cidade, de conhecimento ecológico, de dinamismo econômico, e que inclua a solidariedade social e o compromisso político de sua classe dirigente.

Os processos de reestruturação produtiva e a busca de inserção na economia globalizada implicaram em absorção de novos padrões de produtividade e de competitividade à economia brasileira, trazendo consigo grandes e generalizadas transformações[2]. As cidades e as áreas metropolitanas, ao mesmo tempo em que assumem importância estratégica, sofrem os impactos

---

2 Na década de 1990, o receituário neoliberal implicou na "submissão consentida", como diz Cano (2008), ou na "inserção dependente", como quer Araújo (2000), do Brasil à Nova Ordem Global, representada pelos preceitos contidos no chamado *Consenso de Washington*. Esse *Consenso* estava assentado para atender a duas ordens de questões: a financeira e a produtiva. Dessas duas ordens derivaram os objetivos para impor um conjunto de reformas institucionais liberais, que constitui um todo articulado para permitir a funcionalidade do "modelo neoliberal". A partir de 1990, a tese do Estado Mínimo, concretamente praticada pela União e pelos governos subnacionais por meio das privatizações, da abertura indiscriminada dos mercados e da guerra fiscal – dentre outras práticas neoliberais que incidiram sobre as variáveis macroeconômicas – levou os governos estaduais à adoção da guerra fiscal como principal mecanismo de política de atração de investimentos produtivos, sobretudo os industriais.

dessas mudanças, especialmente os efeitos que se verificaram sobre o mercado de trabalho, com o aprofundamento das desigualdades sociais, da pobreza e dos riscos de intensificação dos processos de exclusão social.

O desempenho das cidades, dos centros dinâmicos nos anos recentes, assim como a incorporação de novas polarizações e a elevação do grau da urbanização brasileira, traduz a tendência de descompressão da concentração da renda nacional, decorrente do novo padrão de crescimento brasileiro, da primeira década do século XXI, focado na produção e consumo de massa, cujas medidas de combate à fome e à pobreza constituíram um círculo virtuoso de fortalecimento do mercado interno e que agora (2016) encontra-se em crise.[3] Como agravante, esse novo padrão de crescimento ainda demanda grandes inversões em infraestrutura, educação, qualificação de mão de obra e em sua base produtiva para que se possa verificar convergências intra e inter-regionais de produtividade, renda e qualidade de vida. Entretanto, não podemos entender os acontecimentos da urbanização na primeira década do século XXI somente como desdobramento do desempenho recente da economia brasileira[4]. Ao contrário, o período de 1980 a 2010 nos revela que no Brasil a urbanização procedeu a interiorização da rede urbana, a disseminação do fenômeno das aglomerações urbanas e a formação e a existência de grandes e complexas estruturas urbanas.

A malha das regiões Sudeste e Sul, além de abrigar as cidades que comandam a vida econômica do país, é, historicamente, bem mais densa e melhor estruturada que a das demais regiões brasileiras (Nordeste, inclusive), onde predominam os pequenos centros urbanos do país (mais de cinco mil "centros de zona" ou "centros locais"), de acordo com a classificação do IBGE, por meio do estudo "Região de Influência de Cidades" – REGIC,

---

3 Caberia lembrar que a partir do início do governo Lula, em 2003, sobretudo no período 2004-2008, uma série de políticas de desenvolvimento foi promovida no Brasil: a expansão do ensino superior, o crescimento formal do emprego, o avanço das políticas de transferências de renda, a valorização do salário mínimo, a expansão do volume e das linhas de crédito e a luta pela permanência das conquistas e dos ganhos sociopolíticos da Constituição cidadã. (BRANDÃO; SIQUEIRA, 2013). Todas essas conquistas e avanços estão ameaçados pela crise econômica e política vivenciada pelo Brasil desde 2015 e agravada, agora, em 2016.

4 Em outras palavras, as forças liberais internacionalizantes vêm comandando a expansão do nosso capitalismo associado e aos impactos na ordem urbana brasileira, e, sobretudo, na periferia marginalizada conformada pelos estados do Nordeste. Segundo Ribeiro, as transformações ocorridas no período 1980-2010, "resultam da ação das forças liberais-internacionalizantes que dirigiram a nossa constituição como semiperiferia da expansão da economia-mundo e que bloquearam o surgimento do segundo movimento previsto por K. Polanyi, na expansão do capitalismo. Ou seja, um processo de autoproteção nacional e social diante dos efeitos desarticuladores do mercado autorregulado" (RIBEIRO, 2013).

publicado em 2008. Num outro corte de leitura territorial, reproduz-se nos centros urbanos a concentração litorânea: poucas capitais de estados situam-se fora da faixa costeira, embora São Paulo e Belo Horizonte façam parte dessa exceção, ao lado da própria capital do país – Brasília (ARAUJO, 2013).

Nesse contexto de muitas e significativas diferenças associadas às específicas trajetórias regionais e urbanas, particulares são, também, as formas de apreensão e aplicação da agenda neoliberal. Ao entender a lógica capitalista como propriamente desigual, torna-se relevante observar que a integração produtiva e o dinamismo alcançado pelo mercado nacional anterior ao período neoliberal ocorreram de forma diferenciada no Brasil. Resumidamente, na relação entre a industrialização e o sistema urbano brasileiro, os impulsos dados pela indústria aumentam a circulação da economia e esta é realizada: a) pela intensa urbanização pós anos cinquenta; b) pelas mudanças econômicas e tecnológicas; c) pela forte concentração econômica espacial; e d) pela cidade, ao assumir seu papel de centro regional de densidade populacional e econômica.

Os ciclos e escalas de atuação econômica

O primeiro dos grandes elementos que deve ser levado em conta, quando a análise recai sobre estados da região Nordeste, se refere às formas de organização/articulação desse capitalismo emergente, resultado das determinações pós 1970; o segundo é concernente às mudanças na gestão pública e privada implicada por tal reorientação, ou seja, às próprias formas de regulação introduzidas. Ambos os elementos determinam intensos ajustes espaciais e influenciaram na forma como as regiões – em diferentes escalas – buscaram se inserir nas mudanças em curso. No Nordeste, por exemplo, os estados da Bahia, Pernambuco e Ceará foram privilegiados no balanço dos investimentos públicos e privados realizados desde o início dos incentivos efetivados pela SUDENE. O ponto de partida, portanto, foi a esfera produtiva e o seu processo de reestruturação, que teve maior vigor na conjuntura vivida pelo mundo na década de 1970 e, particularmente, no Brasil nos anos 1990.

O Quadro 1 é ilustrativo: as recentes transformações ocorridas no Nordeste e no Rio Grande do Norte (e em Natal) estão marcadas por mudanças substanciais, próprias da dinâmica econômica regional e local e por manifestações ocorridas na economia e na política em âmbito nacional. Marcadamente, os esforços "desenvolvimentistas" da União para a região Nordeste e para o Rio Grande do Norte foram se tornando débeis, resultado da orientação econômica neoliberal adotada pelas autoridades nacionais, desde o início da década de 1990.

QUADRO 1 - Ciclos Históricos segundo as escalas nacional, regional e local: o caso de Natal.

Ciclo Nacional	Ciclo Regional: Nordeste	Ciclos Locais: RM Natal
Substituição de importações: 1950/1980	A década de 1970: início da desconcentração produtiva Regional no Brasil (desconcentração de empregos).	A década de 1970: crescimento de 10,30% da região Nordeste e 8,70 do Brasil. Modernização da economia em Natal, na indústria tradicional (têxtil e confecções).
Crise do modelo de substituição de importações 1980/1990.	1980-1989: continuidade da desconcentração produtiva. A crise só afetou os estados mais industrializados: Bahia e Pernambuco. Ceará e RN dinamizaram suas economias.	No RN, a década não foi perdida. A média de crescimento de 7,10% para o RN, 1,6% Brasil e 3,3% NE. Novas economias> petróleo, turismo, fruticultura irrigada, carcinocultura.
Modelo Liberal: 1990/2003. Reestruturação produtiva, de 1990 a 1992 (caracterizada pelo quadro de recessão da economia, aumento de produtos importados). 1993-1997: recuperação da economia doméstica brasileira, ampliação das importações e dos investimentos externos, endividamento sem aumento da produção interna. 1998 e 1999: (desaceleração geral do conjunto das atividades econômicas). 2000: inicia a combinação do saldo da balança comercial brasileira com o aumento do nível geral de desemprego.	1990-2003: Ganha relevância o "desenvolvimento regional restrito, especializado, centrífugo: enclaves territoriais que se manifestam como ilhas de inclusão, mas capazes de fazer sinergia regional". Ex.: recursos do PRODETUR. "Economias dinâmicas" e "economias estagnadas" (ARAÚJO, 2013).	Desenvolvimento moderado: média de crescimento de 4,10%, Nordeste (3,0%) e do Brasil (2,5%). Participação no PIB do Brasil e do Nordeste passa de 0,46% em 1970 para 1,1% em 1999, em relação ao PIB brasileiro, e, no Nordeste, a participação passou de 4,7% para 6,4%. Na RM Natal: construção civil, têxtil e confecções foram reestruturadas; alimentos e bebidas; "manchas de modernidade".
Modelo "..." 2003/2010	2003-2010: Crescimento focado na produção e consumo de massa (crescimento do crédito; aumento real do SM; políticas públicas de transferência direta de renda (Bolsa Família); gera empregos formais; as cidades médias passaram a crescer com mais intensidade; as cidades são elementos chave da dinâmica regional.	Acompanha o Nordeste. Boom da construção civil/imobiliário turístico (2004-2008). Aumento da modernização do setor de serviços. Varejo moderno. Nova economia: energia eólica.

Fonte: CLEMENTINO, 2013.

É importante resgatar, ainda, que a territorialidade do movimento da indústria – face às imposições da reestruturação produtiva dos anos noventa e os nexos que apontam para a desindustrialização – precisa ser relativizado quando se consideram as heterogeneidades dos seus efeitos para os diferentes contextos espaciais brasileiros. A perda de referência da escala nacional, efeito mais importante, está inclusa na dinâmica do ajuste econômico neoliberal. Nesse sentido, ganha maior nitidez a divisão espacial do trabalho com a integração promovida pela industrialização. Regionalmente, esse processo gera localização concentrada e fortes desequilíbrios até 1970 quando, na interpretação de Wilson Cano (2008), passa a haver desconcentração produtiva regional no Brasil, processo econômico "virtuoso" até os anos 1980. A partir de então, a desconcentração produtiva torna-se "espúria", pois rompe com a integração do mercado nacional (CANO, 2008). No auge desse deslocamento, deu-se a fase de intensa metropolização no Brasil (anos 1970 e 1980). O expressivo papel das áreas metropolitanas é manifestado pelo agigantamento de São Paulo e Rio de Janeiro e incorporou uma gama de outras cidades espalhadas por várias partes do país.

O desempenho dos centros mais dinâmicos do Nordeste nos anos recentes, assim como a incorporação de novas polarizações e o crescimento do grau de urbanização regional refletem essa tendência de descompressão da concentração da renda nacional, embora a região ainda demande grandes inversões em infraestrutura, educação, qualificação de mão-de-obra e em sua base produtiva para que se possa verificar convergências intra e inter-regionais de produtividade, renda e qualidade de vida. Ao examinar a *performance* do Nordeste em relação ao Brasil, temos que o Nordeste detém em 2010: 27,8% da população brasileira, 13,5 % do PIB e 6.7% da renda gerada nacionalmente, 27,5% da População em Idade Ativa (PIA) e 26,4% da População Economicamente Ativa – PEA (CLEMENTINO; PESSOA, 2013; CLEMENTINO; FERREIRA, 2015). Do ponto de vista ocupacional, a região em destaque participa, com base nos dados do Cadastro Central de Empresas – CEMPRE, do IBGE em 2006, com 15,8 % das pessoas ocupadas, 12,17% da massa salarial e com 15,65% das unidades locais de empresas brasileiras. A composição da atividade econômica no Nordeste aponta que a indústria de transformação participa com 12,44% das pessoas ocupadas, 8,02 da massa salarial do país (indicando que os salários pagos são menores) e 12,61% das unidades locais dessas empresas (CLEMENTINO; PESSOA, 2013; CLEMENTINO; FERREIRA, 2015).

O comportamento da atividade econômica regional, explicitados pelos dados do emprego, mostra à priori que os percentuais de salários são sempre menores que àqueles relacionados ao número de pessoas ocupadas e unidades

locais, em todos os setores da atividade econômica. Ao examinar os mesmos dados do CEMPRE pela economia urbana e desagregação do terciário, o quadro revela que no comportamento do emprego urbano apenas os estados do Ceará, Pernambuco e Bahia são os únicos da região Nordeste que apresentam percentuais de participação nacional acima de 2% tanto referente às pessoas ocupadas, massa salarial quanto às unidades locais de empresas. Tais dados confirmam, assim, a funcionalidade urbana, a importância nos fluxos inter e intra regional e a centralidade das metrópoles regionais de Fortaleza, Recife e Salvador no cenário urbano do Brasil e do Nordeste; ao mesmo tempo em que exprimem o traço dos estímulos relativamente autônomos decorrentes do próprio processo de urbanização regional, que derivam do crescimento vegetativo da população urbana, ponderado pelo nível de distribuição de renda sobre o emprego urbano e, particularmente, o emprego no terciário urbano.

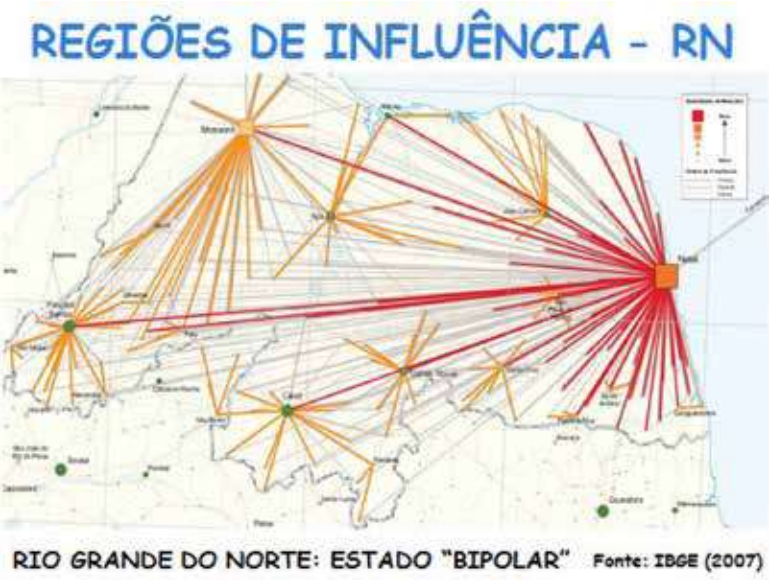
Desse modo, o desempenho recente da economia regional e sua resultante urbanização deve ser buscado, também, pela articulação entre a formação econômica do Nordeste e as transformações recentes da urbanização brasileira, quais sejam: a) interiorização da rede urbana; b) disseminação do fenômeno das aglomerações urbanas; e c) existência regional de grandes estruturas urbanas. A rede urbana configurada no Sudeste e Sul do país abriga não somente as cidades que comandam a vida econômica do país, mas também é historicamente mais densa e melhor estruturada que as malhas das demais regiões brasileiras – o Nordeste inclusive – nas quais predominam os pequenos centros urbanos (mais de cinco mil centros de zona ou centros locais), conforme classificação do IBGE, divulgado em 2008, pelo estudo Região de Influência de Cidades. O REGIC (IBGE, 2008), também destaca a existência de duas dinâmicas distintas na rede urbana nordestina: uma do interior, outra do litoral especificamente das capitais (estaduais), tanto para comércio como para serviços (CLEMENTINO; FERREIRA, 2015).

A ausência de alguns níveis na hierarquia urbana, conforme a classificação do REGIC é característica da rede urbana do Nordeste que apresenta "distribuições truncadas em que faltam níveis hierárquicos, apresentando um sistema primaz. [...] nesta região, as capitais tradicionalmente concentram a oferta de equipamentos e serviços e são poucas as opções de centro intermediário" (IBGE, 2008, p. 13). Neste estudo ainda se ressalta que os centros existentes na rede urbana nordestina apesar de poucos, exercem forte polarização em suas áreas; o que nos leva a supor que por serem poucos possam ter suas áreas de influências mais abrangentes. Em síntese, a organização espacial tende, ainda, a ser desequilibrada, devido à intensificação do processo de urbanização no âmbito da região.

A área de influência das metrópoles nordestinas, como metrópoles regionais, é bastante ampla e ultrapassa as fronteiras estaduais, chegando a dividir estados, como o Rio Grande do Norte, polarizado tanto por Fortaleza como por Recife. Ao cobrir uma extensa área do interior nordestino, a macrocefalia urbana das metrópoles e das Áreas de Concentração de População (ACP´s) revela a existência de uma rede urbana ainda dispersa e atomizada e a pouca importância, que ainda tem hoje, a rede urbana do interior em sua articulação para fora do Nordeste, a qual indica a manutenção da rede tradicional decorrente da influência das capitais regionais e a ampliação de outra rede de influência que adentra para o interior da região polarizada, sobretudo, por centros sub-regionais.

Como se vê, "a rede urbana nessa região [Nordeste] é fortemente comandada pelas capitais dos estados, apoiada em poucos centros do interior" (IBGE, 2008, p.143). E Natal, sendo uma delas, tem enorme influência sobre a interiorização do RN e de estados fronteiriços Ceará e Paraíba. As discussões sobre a dinâmica de constituição do espaço metropolitano de Natal – seu poder de articulação e de polarização no território regional e nacional – e os novos arranjos espaciais e suas conexões com as transformações territoriais e demográficas levam à conclusão da ocorrência de poucos deslocamentos na rede urbana potiguar. A figura 1 nos revela quanto Natal significa para a rede urbana do Rio Grande do Norte.

Figura 1 – Influência de Natal na rede urbana do Rio Grande do Norte



Fonte: IBGE, 2008.

Processos ocorridos na zona Oeste do estado, com ênfase no município de Mossoró, não são suficientes para abalar a confirmação da macrocefalia urbana de Natal em relação ao RN e a sua região metropolitana, na medida em que esta concentra, excessivamente, os equipamentos urbanos de produção de bens e serviços (públicos e privados).

A dinâmica recente do desenvolvimento urbano de Natal, como metrópole em formação, em que o processo de metropolização já é visível e cuja tendência é de continuidade, como mostram os estudos recentes (CLEMENTINO; FERREIRA, 2015), de certa forma está influenciada pelo peso funcional da situação política administrativa como capital de unidade federativa. Poderia, dessa forma, ser chamada de metrópole estadual uma vez que os fenômenos metropolitanos não acontecem em sua plenitude. A ideia da "metrópole estadual" ganha relevância, não somente pelas evidências empíricas. Antier (2005) tipifica a metropolização em grande cidade, metrópole, grande metrópole e megalópole, sendo este último tipo o ápice da urbanização pelo desenvolvimento econômico. Está a metrópole mundial sujeita ao debate, pois umas aparecem mais inscritas nos fenômenos mundiais que outras e podem ser qualificadas como metrópoles (como São Paulo); ao mesmo tempo coloca-se a questão que se poderia limitar o conceito somente a processos mais estruturais e vinculados com a mundialização da economia, uma vez que estas são mais fortemente conhecidas por atividades terciárias de alto nível.

De forma similar, o debate recai sobre a "metropolização" para saber se poderíamos limitar o conceito de metrópole a processos mais ou menos endógenos. Antier (2005) acrescenta que seria necessário um mínimo de 200 mil habitantes para que o fenômeno metropolitano apareça. Esse fenômeno se situa, se instala, se aloja, quando a área urbana atinge um milhão de habitantes.

Ainda segundo o autor, a passagem de um estado a outro está sempre acompanhada do crescimento dos problemas urbanos. Nesse sentido, um aglomerado urbano como Natal, de cerca de hum milhão e quatrocentos mil habitantes – logo, seria uma "grande cidade" - que já encontra dificuldades de gestão e administração, pois lhe faltam espaços urbanizáveis, os preços da terra são altos e a circulação e mobilidade estão cada dia mais difícil. Aliás, para Antier (2005), a real necessidade de gestão seria o primeiro indício do processo de metropolização. Assim, identificar o processo de metropolização (à brasileira) significa não só definir um quadro geral do desenvolvimento urbano (e metropolitano) mas, também, de sua gestão. Essa ideia nos leva a seguinte indagação: em que as grandes metrópoles são específicas, se propriamente metrópoles? Numa inversão, em que sentido aglomerados urbanos

integrados à metropolização brasileira com identificadas necessidades de gestão regional podem ser considerados metropolitanos? O que pensar de Natal, uma aglomeração urbana que claramente carece de gestão com visão regional, face a metropolização no Brasil? Reforça-se então a hipótese anteriormente apontada acerca da existência de uma "metrópole estadual", que corresponderia a realidades concretas em que o processo metropolitano não se realiza ou manifesta em sua totalidade, com todas suas características.

Características e cronologia da metrópole de Natal

Deparamos, aqui, com a primeira questão específica em relação ao caso concreto estudado: de que forma se insere, então, uma "aglomeração urbana" como Natal à "metropolização brasileira"? (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012a).

Localizada na orla litorânea do Nordeste brasileiro, Natal, a Capital do estado do Rio Grande do Norte, apresenta significativas mudanças, nos âmbitos espacial e funcional, no final do século XX (1980-2000), cujos movimentos e direcionamentos territoriais e urbanos já expressavam uma "metrópole em formação" (CLEMENTINO; PESSOA, 2009). Ou seja, um aglomerado urbano não propriamente metropolitano com sinais visíveis de um processo de metropolização definido por dois movimentos: um físico, de expansão da malha urbana, configurando um espaço urbanizado interligado e nucleado por Natal, ainda com muitos vazios; outro, socioeconômico e político-administrativo (mesmo que formal), em que se articulava um conjunto de atividades alavancadas mutuamente (produção, consumo, habitação, serviços, turismo e comunicações), atando a cidade de Natal aos municípios do entorno e conferindo a essa área certa sinergia. Nesse movimento, o turismo, o comércio e os serviços (serviços públicos, principalmente) tiveram papel de destaque. A Região Metropolitana de Natal – RMN, institucionalizada em 1997, apresentava-se, pois, de forma resumida, com as seguintes características: a) dinâmica demográfica com grandes desequilíbrios; b) grande fragilidade ambiental; c) dinâmica sócio-habitacional sob pressão pela ocupação no entorno do polo; no geral, com indícios de conurbação mais acentuada pela orla marítima e, também, com o município de Parnamirim; ocorrência de áreas onde é grande a vulnerabilidade social; e, notáveis diferenças no grau de integração dos municípios (CLEMENTINO; PESSOA, 2009).

Em seu diagnóstico, o documento denominado "Natal 2020"[5], sintetiza a situação da RMN naquele momento, em cinco dimensões (físico-territorial, econômica, social, ambiental e político-institucional) como: uma metrópole em formação, dinâmica e em plena transformação em um ambiente especial, socialmente desigual e com frágil institucionalidade (CLEMENTINO; ARAUJO, 2007).

Desse modo, o documento verificava a existência de uma "aglomeração urbana metropolizada" de um polo fortemente concentrador, Natal, e um entorno de oito municípios (hoje, 2016, são 14 municípios) a ele vinculado. Evidenciava a necessidade de que, a partir de um ordenamento territorial na perspectiva de seu desenvolvimento socioespacial, a "cidade metropolitana" (BORJA; CASTELLS, 2004) ou a metrópole funcional poderia, no horizonte de um "cenário desejado" para 2020, ser considerada sustentável. Enfim, constatava a metrópole, ainda em formação, ratificando os estudos anteriores do Núcleo Local do Observatório das Metrópoles.

Esse cenário, observado em meados da primeira década deste século, vai sofrer mudanças que desafiam a análise do alcance de seus efeitos sobre os rumos que, *a posteriore*, tomou esse processo de metropolização de Natal. Foram várias as ações governamentais (realizadas em momento anterior ou mais recentes) que resultaram em investimentos públicos e privados e incidiram sobre a configuração urbana e, de forma notória, no desenho territorial. Os investimentos públicos ocorridos, principalmente na esfera da infraestrutura de suporte material, provocaram mudanças expressivas na dinâmica econômica e territorial do estado do Rio Grande do Norte e da Região Metropolitana de Natal, tais como: a duplicação da BR-101 entre Natal e Recife, a construção da ponte sobre o rio Potengi, que liga o litoral sul ao litoral norte de Natal – denominada "Ponte de Todos Newton Navarro" – e a construção e melhoramento da rede viária, de abastecimento d'água e de esgotamento sanitário nas principais cidades do RN, ademais dos investimentos no setor produtivo apoiados pelo Programa Governamental de Apoio ao Desenvolvimento Industrial – PROADI, e os recursos injetados para impulsionar e aprovisionar a atividade turística (do PRODETUR I e II, do PAC, do aeroporto em São Gonçalo do Amarante e da Copa do Mundo de 2014).

---

5 O Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal ("Natal 2020") – concluído em 2008 por equipes da UFPE e UFRN coordenadas, respectivamente, por Tânia Bacelar e Maria do Livramento Clementino – foi contratado pelo Governo do Rio Grande do Norte, mas, sem continuidade na esfera jurídica, tornou-se apenas um documento. Apresentado pelo governo estadual ao Conselho Metropolitano, não teve desdobramentos políticos, muito embora, de alguma forma, tenha servido para justificar demandas junto ao governo federal: dentro dos projetos do PAC e das propostas de Mobilidade Urbana da Copa 2014.

Em referência ou prosseguimento às análises e contextos precedentes, para iniciar e orientar o debate ressalta-se, das questões que podem ser levantadas, aquela mais geral. Ou seja, Natal deixa de ser uma "metrópole em formação" para se constituir numa verdadeira "metrópole"?

A suposição inicial é a de que, ao considerar a última década e as tendências recentes, observam-se "situações novas" cujos traços revelam deslocamentos no sentido da consolidação da metrópole. Natal, no período de 2000 a 2010, acentuou sua integração à metropolização brasileira e ao seu processo interno. Mesmo assim, apesar do acelerado processo de concentração de atividades econômicas, de população e de um consequente transbordamento de seu território ocorrido no período de 1980 a 2010, Natal ainda não se configura como uma "metrópole"[6].

Como, então, apreender o que acontece em Natal em sua fase mais recente? Melhor dizendo, como se explica o que houve em Natal nos últimos dez anos (2000-2010)? Houve mais mudanças ou permanências? De que maneira as mudanças ou permanências se manifestam na organização social desse território?

Refletir sobre essas questões reforça a necessidade de retomar a trajetória histórica e suas heranças e entender o marco institucional e as estratégias dos atores locais como chaves importantes à interpretação das mudanças (MENDEZ, 2014). Isso requer, inicialmente, explicitar o papel desempenhado pela capital e pelos municípios que na atualidade configuram a RMN no processo de formação e expansão da rede urbana do Rio Grande do Norte. Do mesmo modo, implica apontar o enorme distanciamento entre a RM funcional e aquela institucionalizada; revelando a ausência de uma governança urbana compartilhada, de diálogo entre atores políticos na tomada de decisão de ações que deveriam ser conjuntas, visando a construção da metrópole.

Os primeiros sintomas da metropolização em Natal foram identificados ainda nos anos 1970 (CLEMENTINO, 1995; FERREIRA, 1996;), durante o processo de desconcentração industrial no Brasil. De forma particular na RMN, esse fato se dá, principalmente, pela modernização da indústria tradicional: a têxtil. A maturação desses investimentos ultrapassou esse momento

---

6 Contribui para tal afirmação o estudo "Níveis de Integração dos Municípios Brasileiros em RM´s, RIDEs E AU´s à dinâmica da metropolização" (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012a), que reconhece a existência de 12 metrópoles, assim hierarquizadas: São Paulo: Grande Metrópole Nacional; Rio de Janeiro e Brasília: Metrópoles Nacionais; e Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Porto Alegre, Recife e Salvador: Metrópoles. Esse estudo considera, como Metropolitano, os centros que se caracterizam: pelos principais papéis em gestão do território, pelo grande porte, pelos fortes relacionamentos entre seus municípios e pela extensa área de influência direta (IBGE, 2008).

e câmbios relevantes ocorreram na década de 1980 (CLEMENTINO, 2003). Nesse período, na contramão da crise que assolou a economia brasileira, novos segmentos econômicos – petróleo e gás, fruticultura irrigada, carcinocultura e turismo – surgiram no RN, que cresceu acima da média nacional (CLEMENTINO, 2003). Uma vez que a capital concentra historicamente a riqueza estadual, é nessa fase que emerge a identificada como "Metrópole em Formação". A década seguinte se constituiu no desdobramento do impulso na economia proporcionado nesse momento.

De fato nos anos 1990, com a reestruturação produtiva, os ramos industriais têxteis e confecções e alimentos e bebidas ganham forças "recentralizadoras" nesse território (SILVA; VIEIRA DOS SANTOS; CLEMENTINO, 2011). O terciário se expande e se moderniza pelo avanço do varejo moderno (shoppings, supermercados, redes atacadistas) e pelos investimentos na infraestrutura para o turismo (DANTAS; FERREIRA; CLEMENTINO, 2010).

Assim, ao percorrer as referências históricas (vide Quadro 1) e os estudos anteriores realizados por pesquisadores do Núcleo Local do Observatório das Metrópoles constata-se que é a década de 1980 o marco das grandes mudanças na organização social desse território, indicando a direção de dinâmicas socioespaciais atualmente confirmadas:

a) marcada concentração de atividades econômicas na capital;
b) permanência da centralidade de Natal em relação à RMN;
c) evidente segmentação social pelo mercado de trabalho e tendência à segregação residencial;
d) delineamento da ocupação territorial pelo litoral;
e) consolidação da atividade turística de Natal;
f) institucionalização da Região Metropolitana de Natal.

Essas dinâmicas socioespaciais geraram as novas configurações físico-territoriais que persistem, em sua essência, e supõe-se, com poucas transformações:

a) Expansão da malha urbana por transbordamento de Natal: ao sul (em parte pelo esgotamento de terra, aumento do preço do solo, intensificação do uso do solo em Natal) e ao norte (pela localização industrial e construção de grandes conjuntos habitacionais);
b) Expansão por eixos lineares, margeando a costa em direção ao sul e ao norte, a partir de Natal, pela indução das ações do PRODETUR;
c) Deslocamento do eixo central no sentido rodovia BR 101, provocando duas situações a permanências de atividades tradicionais nas áreas centrais e surgimentos de novas centralidades com modernização do comércio e serviços (inclusive fazendo uso de áreas antes ocupadas pelas indústrias).

Por sua vez, a leitura espacial de análise do processo de formação e crescimento da mancha metropolitana (CLEMENTINO; ARAUJO, 2007), realizada no Plano Metropolitano (2007), mostra, em arcos , a evolução da expansão urbana do período 1980 a 2006[7]. Na década de 1980, observa-se a constituição do primeiro arco de integração funcional, seccionados em dois subarcos impulsionados pela dinâmica de Natal, que se projeta sobre os municípios do entorno. Separados fisicamente pelo Rio Potengi, são interligados por eixos viários que dão acesso à Capital (BR 101 ao sul e BR 406 e RN 160, ao norte), contribuindo, dessa forma, para a ocorrência da primeira integração da mancha urbana com abrangência metropolitana (ou fora do município de Natal). No início da década de 1990, persistem os movimentos de transbordamento a noroeste e de conurbação ao sul, da capital, iniciados pela dinâmica econômica e imobiliária da década anterior. Avança um segundo arco por sobre o primeiro, acompanhando o mesmo movimento de transbordamento e conurbação. Confirmado o primeiro e desenhado o segundo arco, as tendências às décadas seguintes mostraram a rápida ocupação no interior do segundo arco e o expressivo adensamento no interior do primeiro, notadamente aquele voltado para o eixo sul, através da verticalização. No sentido norte, verifica-se uma expansão por adensamento nos vazios entre conjuntos habitacionais – ocupações irregulares em loteamentos realizados naquelas décadas – e o entorno das áreas industriais. Nas extremidades dos arcos, confirma-se a tendência à sua conexão com a ocupação litorânea, que foi intensificada a partir de 2000. Explicitam-se, então, aproximadamente na metade dessa década, as expressões espaciais e tendências futuras com identificação dos vetores de crescimento, relacionando-os às dinâmicas de integração física e funcional da metrópole.

Ao considerar as observações anteriormente apontadas acerca de novos investimentos públicos e privados e de evidentes tendências na configuração físico-territorial recente, pode-se afirmar que há indícios de situações cujos traços revelam possíveis deslocamentos no sentido da consolidação da metrópole; mesmo que não sejam evidenciados em todos os aspectos reveladores de processos sociais e formas espaciais que qualifiquem a metropolização de Natal. Assim, chega-se à recolocação da questão antes exposta neste texto, que vincula o caso concreto estudado ao estudo maior, agora, no entanto, em outra perspectiva: de que forma interpretar o fenômeno metropolitano em Natal na dinâmica da metropolização brasileira?

---

7 Em estudo realizado pelo Núcleo Natal do Observatório das Metrópoles, a evolução da mancha metropolitana de Natal está sequenciada em sete datas: 1977, 1984, 1989, 1992, 2001, 2004 e 2006 (Cf. CLEMENTINO; ARAUJO, 2007).

No estudo dos níveis de integração à dinâmica da metropolização brasileira, que mostra comparativamente o quadro nacional, Natal aparece menos metropolizada que outras unidades, devido ao fato de não apresentar níveis altíssimo e muito alto de integração (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012a). Acredita-se, no entanto, que na RMN, o polo metropolitano ainda concentra fortemente as funções urbanas, limitando a possibilidade de uma rápida explicitação de um "polo estendido" cuja dependência do nível de metropolização do próprio polo – Natal, não tem permitido níveis de integração mais sólidos com os municípios do entorno. Razão por que o próprio polo mais transborda que propriamente conurba, muito embora Parnamirim já apresente parâmetros que poderiam confirmá-lo como município de "muito alta" integração com Natal, ratificando o avanço no processo de metropolização em curso. Destaca-se dos demais municípios de alta integração praticamente em todos os aspectos e apresenta "indícios" que revelam a tendência de passagem ao nível imediato "muito alto", uma vez que já integra com o polo (Natal) uma unidade física (pela conurbação) e funcional. Resta saber se tal propensão aponta para a constituição de uma "Cidade Metropolitana", no dizer de Jordi Borja e Manuel Castells (2004) ou numa "Cidade Região", conforme Alan Scott (1994).

A expansão em direção à periferia metropolitana, no entanto, tem acontecido sem diálogo entre os municípios e sem a presença mediadora de instâncias já formalizadas e com abrangência metropolitana, a exemplo do Conselho Metropolitano de Natal e do Parlamento Comum da Região Metropolitana de Natal. A falta de ações conjuntas para a solução de problemas de interesse coletivo revela ausência de governança. A continuidade da inclusão de municípios na RMN sem critérios de maior relevância, por sua vez, indica a fragilidade na gestão da esfera metropolitana.

Aspectos relacionados a dinâmica demográfica e a dimensão sócio espacial

As discussões sobre a dinâmica de constituição do espaço metropolitano de Natal – seu poder de articulação e de polarização no território regional e nacional – e os novos arranjos espaciais e suas conexões com as transformações territoriais e demográficas levam à conclusão da ocorrência de poucos deslocamentos na rede urbana potiguar.

Processos ocorridos na zona Oeste do estado, com ênfase no município de Mossoró, não são suficientes para abalar a confirmação da macro-

cefalia urbana de Natal em relação ao RN e a sua região metropolitana, na medida em que esta concentra, excessivamente, os equipamentos urbanos de produção de bens e serviços (públicos e privados). Dos municípios que compõem a RMN, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz apresentam elevado grau de integração metropolitana com Natal, tendo em vista a considerada metropolização no Brasil. Embora o município de Macaíba não apresente alto grau de integração, a conurbação de Natal com Parnamirim tem provocado transbordamentos em sua direção, aproximando-o de São Gonçalo do Amarante e consolidando o segundo arco metropolitano no seu território.

Do ponto de vista da estrutura urbana da RMN, confirma-se o avanço da posição de Natal no processo de metropolização e de sua inserção na rede urbana brasileira pela estrutura produtiva e pelo mercado de trabalho. As recentes transformações ocorridas no RN estão marcadas não somente por movimentos econômicos ocorridos em âmbito nacional, mas por mudanças substanciais próprias da dinâmica econômica local.

Diferentemente das décadas de 1970 e 1980, nos anos 2000 a nova institucionalidade – em que os governos estaduais passam a ser o ente responsável, em primeira instância, pelo desenvolvimento econômico – vai exercer certa contribuição nesse processo. No entanto, a politica de promoção industrial do governo estadual não tem conseguido atrair empresas tecnologicamente avançadas e observou-se a ausência de estratégias de desenvolvimento voltadas para o interior do estado, havendo um direcionamento dos investimentos para os municípios metropolitanos de Natal. Isso implicou em excessiva concentração de riqueza, emprego e salários na RMN, demarcada pela clara tendência do PIB do RNessa localidade, confirmando uma direção historicamente determinada. Dentro dela, Natal continua concentrando excepcionalmente a riqueza, os salários e a ocupação. Entretanto, vem perdendo participação relativa no PIB também desconcentrando a massa salarial. Mesmo assim, entre 2003 e 2010, Natal absorveu do RN 75% do PIB do Rio Grande do Norte (ARAUJO; SILVA; PEREIRA, 2015).

A relação com a transição demográfica experimentada pela sociedade brasileira foi fundamental para a constituição do fenômeno urbano-metropolitano. No contexto atual de diminuição da pressão demográfica – especialmente pela baixa fecundidade e redução dos ritmos de crescimento populacional – há elementos da estrutura social que atuam sobre o comportamento da população e seu deslocamento no espaço. No período de 2000 a 2010, ocorreu a continuidade na expansão de aglomerações urbanas, como Natal, a qual apresenta os efeitos da transição demográfica em curso

no país com perda de concentração populacional no polo, com índices de fecundidade e mortalidade inferiores à média do RN e com saldo migratório negativo em algumas áreas, além de evidências de envelhecimento da população. Conformam-se, desse modo, novos arranjos familiares e domiciliares no seu território. (FREIRE; GONZAGA; OJIMA, 2015).

Essas características demográficas vão configurar Natal como uma Região Metropolitana com intensas diferenciações internas, com índices de PIB, de educação e de IDH diferenciados, resultando na produção de um território desigual. As desigualdades sociais no espaço intrametropolitano são muito acentuadas em relação aos índices de pobreza, educação e renda. (GOMES et al, 2015).

A estrutura de desenvolvimento territorial urbano, relacionada à dinâmica populacional e seus rebatimentos na economia urbana, traz à tona as manifestações concretas dessas desigualdades sobre a organização social do território metropolitano de Natal. Os estudos que aprofundaram a "Dimensão sócio-ocupacional da exclusão/integração na metrópole" foram, em sua maioria, realizados sob um enfoque clássico, cuja abordagem toma o município como a principal referência de composição da escala regional. A RMN foi, assim, analisada pelo enfoque das diferenças intermunicipais sem a devida apropriação das segmentações do fenômeno metropolitano que explorem diferenciações intraurbanas ou intrametropolitanas. Daí a dificuldade de evidenciar, de forma mais precisa, o fenômeno propriamente metropolitano, uma vez que, no caso de Natal, é empiricamente visível a distância entre a RM institucionalizada e a região funcional; especialmente, quando a discussão recai sob a perspectiva intrametropolitana, desconsiderando os limites municipais e focalizando a estrutura socioespacial das áreas que compõem o seu território.

Cabe destacar, no entanto, a exceção possibilitada, no decorrer da pesquisa pelos dados do IBGE, da explicação das mudanças/permanências na organização social do território metropolitano de Natal pelas dinâmicas sócio-ocupacionais. Esse estudo específico (PESSOA, 2015; PESSOA; DIAS, 2015), teve como viés a análise intrametropolitana das formas de organização socioespacial do seu território com base na sua estrutura ocupacional. Os resultados da aplicação da tipologia socioespacial do Observatório das Metrópoles na RMN[8] evidenciam a concentração de atividades produtivas

8 A leitura da estrutura social para as metrópoles brasileiras (tipologia socioespacial do Observatório das Metrópoles) foi construída por meio de agregações baseadas nas características do trabalho das pessoas, a partir de dados dos Censos Demográficos de 2000 e 2010. A escala social foi composta por meio do agrupamento de 24 categorias sócio-ocupacionais, organizadas em 8 grupos diferenciados por atributos como: escalas de prestígio, ramos de

nas áreas intraurbanas que compõem a capital, com forte seletividade sobre sua estrutura social, bem como naquelas de sólida expressão do fenômeno urbano de conurbação entre Natal e Parnamirim, deixando patente a importância adquirida por Natal em relação ao RN.

Na RMN, os principais achados acerca da dinâmica do mercado de trabalho nos anos 2000 e 2010 apontam relativa melhora no que concerne às taxas de ocupação da força de trabalho, com redução das taxas de empregos informais nos anos comparados. A elevação no grau de proteção social pode ser explicada pelo próprio nível de renda gerado na economia, apesar da manutenção do baixo nível de remuneração. Constata-se uma estrutura ocupacional marcada, predominantemente, por ocupações médias e de baixo impacto em termos de qualificação da mão de obra.

De modo geral, a estrutura sócio-ocupacional entre os anos de 2000 e 2010 manteve características semelhantes à estrutura da década anterior, com poucas alterações significativas em sua composição. É importante reiterar que essa composição social reflete o fato de a RMN se constituir numa economia urbana essencialmente de serviços. Por isso, apresenta o predomínio de categorias sócio-ocupacionais de caráter manual e do tipo "inferiores" em sua maioria, sendo as ocupações médias e do terciário especializado o principal padrão ocupacional dos trabalhadores. Isso espelha, também, uma estrutura ocupacional demandada por um mercado de trabalho de baixa qualificação e níveis de renda baixos, com abertura crescente para absorção de mão de obra feminina e de inserção da população negra.

Em síntese, o quadro sócio-ocupacional da RMN é caracterizado por um mercado de trabalho compatível com a dinâmica metropolitana que se caracteriza, essencialmente, por ocupações de características medianas e inferiores, manuais e tradicionais, e de baixo impacto tecnológico. O perfil sócio-ocupacional metropolitano de Natal se distingue por diferenciações quanto ao nível educacional e de renda, que conforma um território com graves assimetrias sociais no seu interior (PESSOA, DIAS, 2015).

Esse é o padrão da ordem social da RMN que avançou seu processo de metropolização na década de 2000, caracterizando-se hoje como uma área fortemente urbanizada e de serviços. Nas últimas décadas, a estrutura social da RMN mostra uma nítida diferenciação social entre a população e as condições de vida dos que residem no polo metropolitano e daqueles que habitam o seu entorno, coexistindo diferentes níveis sociais de acesso aos

---

atividades (manual/não manual), nível de escolaridade e renda. A análise dos padrões de diferenciação sócio-ocupacional que caracterizam o espaço metropolitano foi possibilitada pela criação de Tipos (PESSOA, 2015, Apêndices 5.A e 5.B).

benefícios do desenvolvimento urbano. Consequentemente, as condições de vida e os espaços públicos são apropriados distintamente, devido aos fatores socioeconômicos e ocupacionais que interferem nas formas em que se dá sua apropriação.

Mesmo que no estudo não tenha sido possível realizar uma análise mais aprofundada, devido às limitações estatísticas[9], pode-se dizer que o padrão de ordem social na RMN sugere mudanças, mas, muitas e significativas permanências, como são evidenciadas na interpretação de vários aspectos expostos à continuação. Do ponto de vista da mobilidade urbana, está em curso um processo caracterizado por novos contextos sociais, econômicos e políticos que favorecem a disseminação de oportunidades de desenvolvimento regional e urbano. No entanto, Natal é, e continuará sendo, tendencialmente, sendo o polo integrador da região metropolitana, mesmo diante do cenário atual que aponta para mudanças importantes na dinâmica regional dos municípios que a compõem, sobretudo, dos municípios de Parnamirim e São Gonçalo do Amarante.

Esses dois municípios têm características diversas dos demais, assim como uma dinâmica urbana diferenciada e em crescimento em relação aos mesmos. Essa condição favorece a inserção regional desses municípios no contexto metropolitano. Os papéis desempenhados por eles passam a ser de complementariedade e atração (principalmente, em termos migratórios), e não apenas como válvula de escape da pressão da sede-metropolitana, pois ambos apresentam indicadores que não caracteriza com a abordagem tradicional de uma cidade-dormitório (OJIMA, 2015). No caso de São Gonçalo do Amarante, a instalação recente de importante equipamento aeroportuário internacional em seu território produzirá, como já se observa, novas configurações socioespaciais que podem redesenhar toda a RMN nas próximas décadas, realocando as dinâmicas de organização espacial da região. Do mesmo modo, a desativação da aviação civil no aeroporto anterior em Parnamirim provocará mudanças na dinâmica econômica desse município.

As implicações das novas dinâmicas produtivas de Natal com esses dois municípios refletirão, mais adiante, diretamente na RMN, dado que o ritmo

---

9 Essa lacuna metodológica, embora reconhecida como necessidade de uma análise mais completa, não consta no estudo apresentado neste livro devido à impossibilidade de tempo no tratamento dos dados censitários de 2010. O IBGE fez a divulgação da base amostral do referido Censo e, posteriormente, divulgou correções na base de dados do município de Natal, o que terminou por restringir sua plena utilização. Foi por essa limitação que a leitura do território se constituiu basicamente por recortes municipais. Ou seja, por uma escala tradicional na interpretação dos fenômenos metropolitanos, em prejuízo de uma análise propriamente intraurbana. Para suprir essa lacuna, nos apoiamos em resultados de pesquisas anteriores e documentos oficiais.

de crescimento populacional vem diminuindo de forma gradativa, enquanto o ritmo de crescimento de domicílios não decresce com a mesma intensidade, sobretudo no entorno metropolitano. Aspectos ligados à alta taxa de crescimento tanto de domicílios como de pessoas na RMN relacionam-se com o aumento em todos os municípios da proporção de domicílios unipessoais e dos domicílios compostos por casais sem filhos, embora o arranjo domiciliar predominante seja ainda o de casais com filhos. Outros fatores alteram a forma de ocupação urbana, como a redução do número médio de pessoas por domicílio e a expansão de outros arranjos para além da estrutura tradicional de domicílios constituídos por famílias nucleares (OJIMA et al, 2015).

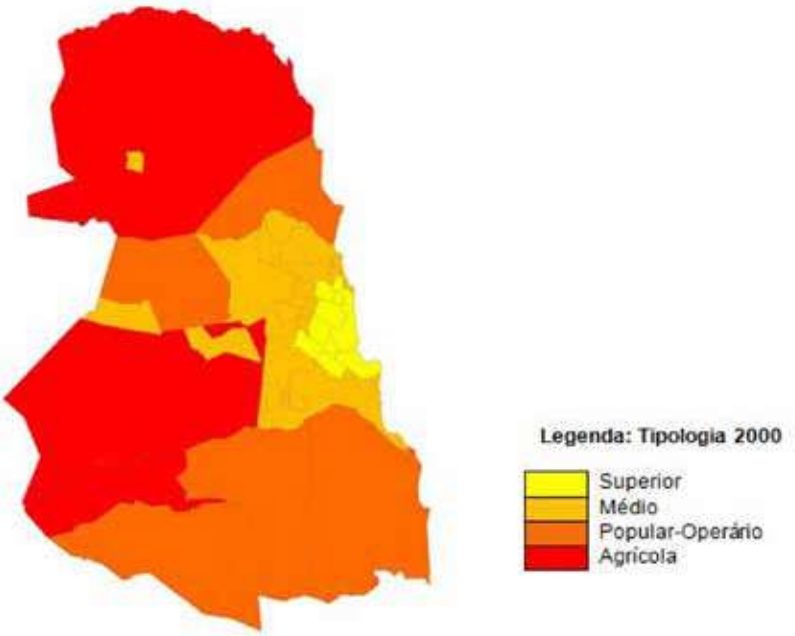
A expansão de Natal em direção à periferia metropolitana, iniciada em momentos anteriores e intensificada na última década, está, também, relacionada com o processo de crescente valorização da terra semirrural do entorno de Natal, provocado por fatores como: a expressividade do mercado imobiliário em Natal (em preços e produção de imóveis) voltado a estrangeiros, principalmente, no período de 2000 a 2007; a relativa escassez de terras qualificadas para atividades urbanas em áreas contíguas a Natal, que propicia o acirramento da concorrência entre as empresas incorporadoras (nacionais, regionais e locais) entre 2005 e 2008; e a entrada de recursos financeiros – crédito – pelo Programa Minha Casa Minha Vida, a partir de 2009 (SILVA et al, 2015). Na ausência de uma expressiva (ou pelo menos crescente) economia metropolitana, essa expansão não se explica por uma recomposição da força de trabalho, evitando custos do movimento pendular, mas pela necessidade de criação, por parte do mercado imobiliário, de novos eixos de expansão, mantendo aquecidos os preços e, em constante alta, a produção de imóveis.

O Déficit Habitacional indica a existência de grandes desafios relacionados à provisão da moradia para as famílias pobres na RMN. Acrescenta-se a inadequação por carência de infraestrutura (de forma especial nos indicadores socioambientais), evidenciando que a questão da moradia está fundamentalmente ligada à melhoria das condições gerais dos municípios metropolitanos, ou seja, à instalação de redes adequadas de saneamento básico, drenagem e pavimentação. No entanto, ao considerar a implementação das políticas públicas voltadas à moradia, o esforço de criação de estruturas de Planejamento e Gestão – fundos e conselhos – produziu resultados com pouca efetividade, revelada na desarticulação institucional na escala da RMN, o que impede uma atuação mais coordenada por parte dos municípios (SILVA et al, 2015).

Destaque para a representação da organização social do território e sua contribuição para a visibilidade da desigualdade.

As assimetrias sociais são nitidamente observáveis, ainda, nos resultados da aplicação da tipologia socioespacial que aponta ser o território metropolitano de Natal fragmentado e fortemente hierárquico do ponto de vista da organização social (PESSOA, 2015). Uma reflexão acerca da organização social do território pode ser feita a partir das figuras 2 e 3, a seguir:

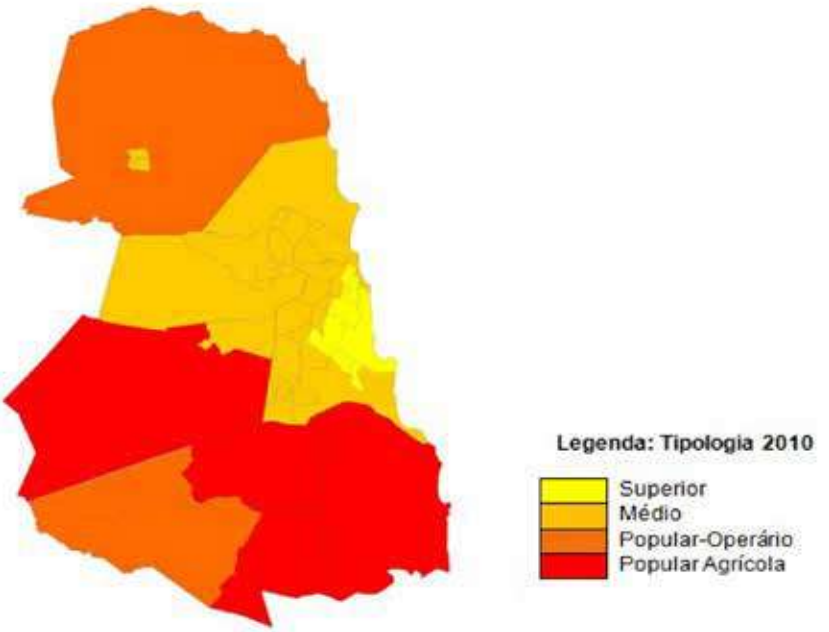
Figura 2 - Tipologia Socioespacial da Região Metropolitana de Natal, 2000



Fonte: IBGE – Microdados dos Censos Demográficos 2010. Elaboração Observatório das Metrópoles- Núcleo RMNatal, 2014.

A aplicação da tipologia socioespacial na RMN permitiu ver que a sua espacialidade entre um período e outro mantém apenas uma conformidade em relação ao tipo Superior, mas os demais tipos apresentam redefinições espaciais e que sugere que analisemos melhor a estrutura social e a evolução desses tipos em relação as categorias socio ocupacionais.

Figura 3 - Tipologia Socioespacial da Região Metropolitana de Natal, 2010



Fonte: IBGE – Microdados dos Censos Demográficos 2010. Elaboração Observatório das Metrópoles- Núcleo RMNatal, 2014.

As áreas superiores coincidem com os espaços de reprodução das ocupações superiores no polo metropolitano com pouquíssimas manchas de contiguidade. Espacialmente, a RMN é constituída por áreas identificadas como médias que se configuram em razão da maior densidade populacional ser formada, sobretudo, por ocupações médias que, considerada a evolução 2000-2010, cabe inferir, tenderão a se expandir na periferia metropolitana nas próximas décadas. As áreas inferiores se caracterizam por agregar as ocupações de baixo impacto tecnológico, as manuais e populares. Estas estão localizadas fora dos espaços integrados, ampliando a relação polo-periferia-entorno também pela segmentação espacial e pelo nível de organização ocupacional do mercado de trabalho. Isso pode ser visto considerando-se a comparação das figuras 2 e 3.

A perda de agregação das densidades em categorias ligadas ao setor secundário afirma o caráter popular de parte significativa das ocupações no território da metrópole potiguar, caracterizada pelo domínio das ocupações médias e populares, afirmando-a como uma metrópole não urbano-industrial, mas sim urbana de prestação de serviços. Tal afirmação se respalda na densi-

dade das ocupações médias e do terciário especializado que são as estruturas ocupacionais de maior impacto no território metropolitano, responsáveis por integrar a metrópole e definir o seu padrão organizacional. A tendência apresentada na evolução 2000-2010 (figuras 2 e 3) é que esse processo evolua e se expanda num futuro próximo.

Entretanto, isso não significa dizer que a RMN está menos hierárquica em relação aos níveis de estratificação social. Ao contrário, está mais diferenciada, e as áreas com participação dos tipos superiores estão concentradas no polo e se estendem de forma descontínua em direção à área de conurbação com Parnamirim. As áreas identificadas por tipos médios se ampliaram do polo em direção às áreas de maior integração, e as áreas identificadas por tipos inferiores mantêm a condição de pouca especialização, distanciamento e baixo impacto de qualificação.

Os impasses e conflitos de sua governança

É justamente esse último aspecto que nos remete a um dos grandes entraves para a consolidação da região metropolitana de Natal: o campo político-institucional. A despeito da existência formal de uma institucionalidade definida em lei para assegurar o "governo" da metrópole, do ponto de vista do planejamento e de ações comuns entre os entes metropolitanos (municípios), a realidade aponta para a fragilidade desses instrumentos. O Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana, que deveria ser um espaço de deliberação acerca das questões metropolitanas, é um órgão esvaziado no que diz respeito ao seu poder decisório. O conselho não é legitimado pelos gestores municipais, que não reconhecem a sua importância e, deliberadamente, esgotam as tentativas de dinamização desse importante instrumento de gestão metropolitana. Estão ausentes iniciativas de coordenação de ações públicas de interesse comum, de convocar as reuniões e de manter ativo um órgão técnico que sirva de suporte para as decisões que poderiam ser tomadas pelo Conselho e que, formalmente, deveria estar situado na Secretaria Estadual de Planejamento.

A explicação para esse problema situa-se no campo da política (ALMEIDA et al, 2015). Primeiro, se elucida no âmbito do governo estadual, que só muito recentemente vem assumindo o seu papel de intermediação entre os gestores municipais, mas não garante as condições necessárias para o funcionamento dos instrumentos de gestão. A segunda razão encontra-se na relação entre os municípios que compõem a RMN: a realidade do sistema federativo brasi-

leiro, na medida em que garante "autonomia administrativa e financeira" aos municípios, termina dificultando a cooperação intermunicipal e limitando a possibilidade da gestão metropolitana. A gestão municipal não atenta para os problemas que transbordam os limites dos municípios e que exigem soluções mais amplas e complexas e os gestores rejeitam pactuar investimentos coletivos. Resta, a esperança depositada nos propósitos contidos no Estatuto da Metrópole (Lei 13.089 de 12 de janeiro de 2015).

Os municípios ainda não estão afeitos à utilização de mecanismos capazes de incorporar formas de gestão compartilhada, como os consórcios. A falta de recursos financeiros para subsidiar as ações conjuntas; as dificuldades de negociação entre as partes, bem como a inexistência de uma coordenação que seja reconhecida e legitimada pelos entes municipais são aspectos que evidenciam claramente a dificuldade de cooperação entre os gestores metropolitanos. Embora a maioria tenha elevado sua arrecadação própria na última década, pelo aumento das transferências dos programas sociais do governo federal (saúde, educação e assistência social), os municípios têm apresentado uma situação financeira, em geral, pouco equilibrada. Tal desequilíbrio financeiro pode comprometer, em curto prazo, na atual crise, o atendimento à demanda crescente por serviços públicos, principalmente, pelo crescimento populacional das cidades periféricas ao município-polo. Em se tratando de Natal, a sua reduzida capacidade de investimento e de endividamento e os limites e constrangimentos à capacidade do município de protagonizar determinada articulação/cooperação com os demais, diminuem as expectativas de mudanças rápidas nesse contexto.

A terceira razão situa-se no plano do poder legislativo. Apesar de existir na Assembleia uma "bancada metropolitana", isto é, deputados com alta concentração de votos nos municípios da RMN, a ação legislativa desses deputados é completamente alheia a essa realidade. O comportamento parlamentar ainda é extremamente "paroquialista", sem a compreensão do contorno de sua base eleitoral. Soma-se a isso o fato de a Assembleia Legislativa ser a fonte de um dos principais problemas da RMN: a mudança em sua composição. Ao ocorrer sem critérios técnicos, atende apenas a interesses eleitorais dos proponentes. Disso resulta uma região com um nível de integração muito baixo, o que dificulta cada vez mais a existência da cooperação indispensável ao governo da metrópole. Dessa forma, se a Região Metropolitana de Natal formalmente configurada não se superpõe ao território metropolizado, a inexistência de um sistema de governança que sirva de base a essa aproximação, torna ainda mais difícil a sua consolidação como uma metrópole.

A introdução da ideia de governança é importante para a identificação

e existência da metrópole, como apontou Antier (2005), por uma série de razões. Dentre as quais estão:

1. À medida que evolui populacional e funcionalmente, ocorre na RM um aumento das demandas e problemas sociais, o que pede uma multiplicidade de mecanismos de resolução e participação;
2. O Estado é ineficiente na hora de prover essas demandas, particularmente no nível local de governo, o que faz necessária uma cooperação público-público e público-privado;
3. Esforços governamentais e não governamentais, se aliados, colaborativos, podem atuar de forma mais satisfatória nos processos de marginalização e exclusão social.

Para Borja e Castells (2004), entre os problemas que aparecem com frequência na análise da gestão das regiões metropolitanas estão:

a) o medo dos municípios que formam a região metropolitana perder sua autonomia em favor de uma instância superior; b) a resistência dos níveis superiores, pois a existência de um organismo metropolitano é vista como uma oposição, especialmente quando as autoridades correspondem a orientações opostas; c) a proliferação de organismos administrativos, resultando muitas vezes no aumento da burocracia e dos gastos públicos; d) o déficit democrático. Não existe pressão cidadã para a resolução dos problemas metropolitanos. Os organismos supramunicipais, por não terem sido eleitos de forma direta, são percebidos pelos cidadãos como algo fora do controle; e) a definição adequada para o escopo da metrópole; f) o princípio de eficiência na gestão dos serviços (...) g) a necessidade de conciliar os interesses dos múltiplos atores que intervêm no território metropolitano; e h) recursos financeiros inadequados.(p. 290-291)

Esses elementos dificultam o ato de governar, a vontade de vincular os problemas e as atividades de desenvolvimento, devido à fragmentação das ações, à ausência de mecanismos de enfrentamento de problemas comuns, dentre outros fatores, que produzem um quadro de ausência de políticas públicas eficazes na resolução de problemas metropolitanos. O enfrentamento desses problemas implica a redefinição das relações políticas e do posicionamento dos governos, e o grau de coesão/fragmentação do sistema político local. O relacionamento entre autoridades metropolitanas não é algo fácil. Os governos locais e os governos de nível superior muitas vezes entram em conflitos pela busca de poderes pertencentes aos dois níveis, porque querem desenvolver políticas que confrontam com a orientação de uma dessas esferas de governo. O conflito consiste, muitas vezes, no receio de que podem perder autonomia e que, acima de tudo, podem ganhar um competidor (ALMEIDA et al, 2015).

A fragilidade institucional da RMN e a inexistência de um projeto metropolitano capaz de gerar uma ação coletiva, que possibilite uma cooperação entre os governos subnacionais e a não formação de uma consciência e identidade metropolitana em Natal tem dificultado a solução dos problemas de interesse comum, impondo limites e desafios para uma gestão compartilhada. A responsabilidade do nível estadual de governo coordenar as iniciativas metropolitanas não tem acontecido na prática. Há necessidade de construir arranjos institucionais, que sejam capazes de gerar atitudes de cooperação entre o estado e os municípios e mesmo entre os municípios metropolitanos, minimizando os conflitos partidários e aprofundando as relações intergovernamentais. Os "pactos territoriais" até então estabelecidos padecem ainda de sérias fragilidades, pois requerem a todo o momento sua repactuação provocada por conjunturas político/partidária e por interesses eleitoreiros.

Conclusão

Em uma realidade de expressiva singularidade, como a da Região Metropolitana de Natal, buscou-se compreender o contexto no qual se insere a dinâmica de constituição desse espaço, seu poder de articulação e de polarização no território nacional e regional em face ao processo da metropolização brasileira, bem como os novos arranjos espaciais e suas conexões com as transformações, territoriais, demográficas e de suas bases produtivas na rede urbana do Rio Grande do Norte. Produziu-se uma síntese da estrutura de desenvolvimento territorial da capital e seu entorno relacionados aos seus rebatimentos na economia urbana à luz dos movimentos da metropolização brasileira. Destacou-se as características principais e cronológicas de formação da metrópole no período 1980-2010 e as transformações físico territoriais a elas associadas, bem como, aspectos relacionados a dinâmica demográfica, a dimensão socioeconômica e a evolução sócio ocupacional, evidenciando o território metropolitano em sua expressão socioespacial. Para finalizar, apontou-se os impasses e conflitos de sua governança.

Observou-se, por um lado, que os principais elementos da estrutura de desenvolvimento territorial urbano estão relacionados à estrutura produtiva e às dinâmicas sócio ocupacionais e que as mudanças se fazem presentes na organização desse território metropolitano pela lente do mercado de trabalho. Por outro, a dinâmica populacional e seus rebatimentos na economia urbana, propiciaram uma melhor compreensão das manifestações concretas do apro-

fundamento das desigualdades sociais no período analisado (2000-2010).

O potencial endógeno de crescimento não pode ser desprezado e tem sido possibilitado, desde os anos 1990, não apenas pelos processos de reestruturação produtiva, mas também pela emergência e consolidação do turismo. Com certeza houve uma mudança de natureza na economia urbana com o advento do turismo e suas relações com o setor imobiliário, reforçando uma área ampliada de articulação urbana formada e comandada a partir do polo, suscitando, entre outras consequências, a valorização da terra urbana.

A dinâmica recente de Natal sugere, assim, como tendência, a continuidade de seu processo de metropolização. Se antes metrópole em formação, agora área urbana metropolizada pelos resultados de uma reestruturação produtiva incentivada pelo Estado e por uma economia subsidiada por fortes investimentos públicos em infraestrutura, decididos de forma exógena à vontade política local de reforçar a estrutura da RMN, embora, apesar de constatar-se sua complementação por ações públicas municipais. Pode-se dizer que se reafirma um desenho territorial descontínuo, fragmentado e desintegrado que tende a articular-se e a consolidar-se espacialmente por meio de uma malha infraestrutural básica, principalmente a rodoviária, interligando áreas e equipamentos estratégicos.

Em Natal, o processo de metropolização já é visível com tendência à sua continuidade. De certa forma a dinâmica urbana está influenciada pelo peso funcional da situação política administrativa como capital estadual. Poderia ser chamada de metrópole estadual uma vez que ali os fenômenos metropolitanos não acontecem em sua plenitude. Ao considerar a última década e as tendências recentes, identificam-se "situações novas", cujos traços revelam deslocamentos no sentido da consolidação da metrópole. É notório que Natal, no período de 2000 a 2010, acentuou sua integração à metropolização brasileira e ao seu processo interno.

Referências bibliográficas

ANDRADE, Ilza leão. Localismo e geografia social do voto nas áreas intraurbanas da Região Metropolitana de Natal. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento M.; FERREIRA, Angela Lúcia (Eds.). **Natal:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015.

ALMEIDA, Lidijane de S.B; NETA BARROS, Terezinha C. de A; CÂMARA, Richardson L.M; FERREIRA, Glenda D. Limites e desafios da integração metropolitana de Natal/RN: governança urbana e gestão metropolitana**.** In: CLEMENTINO, Maria do Livramento M.; FERREIRA, Angela Lúcia (Eds.). **Natal:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015.

ANTIER, Gilles. **Les stratégies des grandes métropoles:** enjeux, pouvoirs et aménagement. Paris, Armand Colin, 2005.

ARAUJO, Tânia Bacelar. Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula. In: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil:** Lula e Dilma. Rio de Janeiro, Boitempo, 2013. p. 157-172.

ARAUJO, Tânia Bacelar. **Ensaios sobre o desenvolvimento brasileiro:** heranças e urgências. Rio de Janeiro, Revan, 2000.

ARAUJO, Denilson da S; SILVA, Marconi G.; PEREIRA, Willian E.N (2015). A Região Metropolitana de Natal na transição econômica: estrutura produtiva e mercado de trabalho. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento M.; FERREIRA, Angela Lúcia (Eds.). **Natal:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015.

BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (Org.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional.** São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2013.

BORJA, Jordi. La transformación urbana de Barcelona: velocidad e globalidade. **Seminário Internacional Sociedade E Reforma Do Estado.** Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, São Paulo, 1998.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. **Local y global:** la gestión de las ciudades en la era de la información. 7. ed. Madrid, Taurus, 2004.

CANO, Wilson. D**escontração produtiva regional do Brasil 1970-2005.** São Paulo, UNESP, 2008.

CLEMENTINO, Maria do Livramento M. **Economia e urbanização:** o Rio Grande do Norte nos anos 70. Natal, EDUFRN. (Coleção Humanas Letras), 1995.

CLEMENTINO, Maria do Livramento M.; PESSOA, Zoraide Souza. **Natal:** uma metrópole em formação. São Paulo, EDUC, 2009.

CLEMENTINO, Maria do Livramento; ARAUJO, Tânia Bacelar de (Coord.). **Plano estratégico de desenvolvimento sustentável da Região Metropolitana de Natal.** Natal, SEPLAN. (9 Produtos), 2007.

CLEMENTINO, Maria do Livramento M. Rio Grande do Norte: novas dinâmicas, mesmas cidades. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, Carlos A.; GALVÃO, Antonio C. **Regiões e cidades:** cidades nas regiões. São Paulo, ANPUR, 2003. p. 397-404.

CLEMENTINO, Maria do Livramento; PESSOA, Zoraide S. Estudos prospectivos sobre o desenvolvimento do Nordeste: desenvolvimento urbano. Fortaleza: BNB, 2013.

CLEMENTINO, Maria do Livramento M.; FERREIRA, Angela Lúcia (Eds.). **Natal:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015.

DANTAS, Eustógio W. Correia; FERREIRA, Angela Lúcia; CLEMENTINO, Maria do Livramento M. **Turismo e imobiliário nas metrópoles.** Rio de Janeiro, Letra Capital, 2010.

FERREIRA, Angela Lúcia (1996). De la producción del espacio urbano a la creación territorios en la ciudad: un estudio sobre la constitución de lo urbano en Natal. 600

f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Barcelona, Espanha, Universitat de Barcelona.

FERREIRA, Angela Lúcia; SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso. **Estudo comparativo sobre o papel das atividades imobiliária-turísticas na transformação do espaço social das metrópoles nordestinas:** Salvador, Recife, Natal e Fortaleza. Natal, UFRN – Núcleo Local do Observatório das Metrópoles. Relatório de Pesquisa, 2006.

FREIRE, Flávio H M. de A; GONZAGA, Marcos R; OJIMA, Ricardo. A Região Metropolitana de Natal na transição econômica: estrutura produtiva e mercado de trabalho. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento M.; FERREIRA, Angela Lúcia (Eds.). **Natal:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015.

GOMES, Rita de Cássia da C; ALVES, Larissa da S. F; DANTAS, Joseney R.de Q; FRANÇA, Rosana de S. A metrópole de Natal na rede urbana brasileira e sua configuração interna. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento M.; FERREIRA, Angela Lúcia (eds.). **Natal:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência de Cidades** - 2007. Rio de Janeiro, IBGE, 2008.

MENDEZ, Ricardo. Globalización neoliberal, transformaciones económicas y segmentación territorial en las metrópolis de América Latina y Europa. In: MICHELINI, Juan José (Org.). **Desafios metropolitanos.** Madrid, Catarata, 2014.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Níveis de integração dos municípios brasileiros em RM´s, RIDEs **E AU´s à dinâmica da metropolização.** Curitiba. Relatório, 2012ª.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Metropolização turística: dinâmica e reestruturação dos territórios em Salvador, Recife, Fortaleza e Natal – estudos comparativos para o Nordeste. Relatório Final de Pesquisa, 2012b.

OJIMA, Ricardo. Deslocamentos pendulares na RM de Natal: evidências empíricas da regionalização do urbano metropolitano. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento M.; FERREIRA, Angela Lúcia (Eds.). **Natal:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015. p.240-261.

OJIMA, Ricardo; COSTA, José V; DIÒGENES, Victor H; MONTEIRO, Felipe F; SILVA, Lucieide C. Arranjos domiciliares, transição demográfica e consumo do espaço na Região Metropolitana de Natal: evidências da segunda transição urbana e os desafios para o planejamento. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento M.; FERREIRA, Angela Lúcia (Eds.). **Natal:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015. p.221-239.

PESSOA, Zoraide S (2015). Organização e estrutura social da Região Metropolitana de Natal: permanências e mudanças entre 2000 e 2010. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento M.; FERREIRA, Angela Lúcia (Eds.). Natal: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital, p.173-220.

PESSOA, Zoraide S; DIAS Ana Patricia. O perfil sócio-ocupacional da Região Metropolitana de Natal: análise 2000 e 2010. In: CLEMENTINO, Maria do Livra-

mento M.; FERREIRA, Angela Lúcia (Eds.). **Natal:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015. p.145-172.

POCHMANN, Márcio. **Nova classe média?** Trabalho na pirâmide social brasileira. São Paulo, Boitempo, 2012.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Transformações da ordem urbana na metrópole liberal-periférica:** 1980/2010, hipóteses e estratégia teórico-metodológica para estudo comparativo. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2013.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Metodologia de análise social do espaço.** Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2014.

SCOTT, Alan.. A economia metropolitana. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Org.). **As regiões ganhadoras:** distritos e redes, os novos paradigmas da Geografia Econômica. Oeiras, Celta, 1994.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso. **O litoral e a metrópole:** dinâmica imobiliária, turismo e expansão urbana na Região Metropolitana de Natal-RN. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso; FERREIRA, Angela Lúcia. Imobiliário-turístico no litoral nordestino: investimentos estrangeiros e impactos locais potiguares. In: FONSECA, Maria Aparecida P. (Org.). **Segunda residência:** lazer e turismo. Natal, EDUFRN, 2012. p. 127-155.

SILVA, Alexsandro F. C; BENTES SOBRINHA, Maria Dulce P; DANTAS, Glenda F. Organização social do território e formas de provisão de moradia. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento M.; FERREIRA, Angela Lúcia (Eds.). **Natal:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015, p.262-291.

SILVA, Luiz Abel da; CLEMENTINO, Maria do Livramento M. Perfil sócio-ocupacional nas regiões metropolitanas do nordeste brasileiro. **Mercator,** Fortaleza, v. 12, p. 35-53. Disponível em: < http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/viewFile/780/484>.

SILVA, Luiz Abel da; VIEIRA DOS SANTOS, Reili Amon-Ha; CLEMENTINO, Maria do Livramento M. Determinantes do desemprego recente no Rio Grande do Norte e na região metropolitana de Natal - 2001-2008. **Economia & Tecnologia**, v. 26, p. 73-84. Disponível em: < http://revistas.ufpr.br/ret/article/download/26617/17731>.

CAPÍTULO 04

Recife: Metrópole Regional, Periférica, Incompleta e Desigual

Jan Bitoun
Lívia Miranda
Maria Angela Souza

Introdução

Regional, periférica, incompleta e desigual são adjetivos conferidos à metrópole recifense no texto introdutório do livro *Recife: Transformações na ordem urbana (1980-2010)*[1], em que seus organizadores destacam as principais conclusões de cada um dos capítulos (SOUZA, BITOUN, 2015). Cada um desses adjetivos representa uma faceta de uma condição estrutural que se manteve e delineou, no período recente, os rumos da reconfiguração da cidade sob o comando consolidado do tripé: capital internacional/Estado/capital nacional, agora sob a hegemonia do capital financeiro (internacional e nacional) e de sua lógica, com o reforço e internacionalização de grandes grupos econômicos nacionais. (RIBEIRO, 2013). Este texto propõe-se a elaborar uma reflexão de caráter ensaístico e defende, inicialmente, uma tese entre as metrópoles brasileiras: **a inseparabilidade da trajetória recente e da condição estrutural, consolidada no tempo longo e descrita pelos adjetivos acima citados.** Para Milton Santos (1985)

> O espaço, considerado como um mosaico de elementos de diferentes eras, sintetiza, de um lado a evolução da sociedade e explica, de outro lado, situações que se apresentam na atualidade. (...) a noção de espaço é assim inseparável da ideia de sistemas de tempo. (p.21-22)

Reconhecer esses sistemas de tempos demanda a elaboração de periodizações, reconhecendo momentos de inflexões.

1 Este livro compõe uma coleção composta de 14 livros sobre as transformações ocorridas na ordem urbana de metrópoles brasileiras, nas três últimas décadas, realizados por grupos de pesquisadores componentes de núcleos locais da rede nacional Observatório das Metrópoles, coordenada pelo Prof. Luiz César de Queiroz Ribeiro, no âmbito do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT).

Assumindo o desafio de visibilizar como as práticas hegemônicas do tripé capital internacional/Estado/capital nacional se impuseram numa **metrópole regional e periférica,** formula-se a hipótese central que, **nesse contexto, foi-lhes necessárias adaptações a conjunturas movediças, conquanto encontraram nas estruturas desiguais e na incompletude da metrópole, possibilidades para delinear estratégias de médio prazo, que permitiram operações de curto prazo que redesenharam a configuração do espaço metropolitano tanto na sua área concentrada como nas suas bordas.** Para debater essa hipótese, apresentaremos argumentos destacando sucessivamente:

i) Características do ambiente regional periférico sob influência da aglomeração do Recife, definindo assim seu caráter metropolitano (institucionalizado desde 1973 como uma das Regiões Metropolitanas do país[2]) e algumas tendências recentes desse ambiente que o tornou mais atrativo aos investidores.

ii) As reconfigurações seletivas, operadas pelo tripé tanto no centro da aglomeração como em algumas das suas bordas, ressaltando casos paradigmáticos que permitem desvendar as coalizões hegemônicas e seus modos de operar, deixando o grosso da aglomeração num pesado *status quo*, no contexto da incompletude e da desigualdade. Mas, é fato que essas reconfigurações operacionalizadas em escalas locais e ilustrados por esses casos paradigmáticos não afetaram profundamente a organização social do território em escala metropolitana, reafirmando e estendendo para as bordas da aglomeração um modelo segregativo marcado historicamente pela proximidade territorial de famílias separadas por grandes distâncias sociais.

A Região de Influência da Metrópole Recifense: Uma Região periférica com marcos de dinamismo.

Na década de 1960 as escolhas para o desenvolvimento brasileiro optaram pela difusão do processo de inovação e desenvolvimento para os centros metropolitanos e capitais regionais periféricas, as metrópoles incompletas, como explicaram Bitoun e Miranda (2015),

> (...) nos anos 60 do século passado, num país periférico predominantemente rural e onde a indústria e o consumo estavam se concentrando numa região "core" no Sudeste e especialmente na Grande São Paulo, era consenso que a difusão do processo de inovação e desenvolvimento

2 Lei Complementar n° 14 de 08 de junho de 1973

> se daria fortalecendo sucessivamente centros metropolitanos e capitais regionais, fluindo dali para os centros menores. Estabeleceu-se, então, uma agenda para o planejamento estatal que consistia, numa primeira etapa, em fortalecer as grandes cidades fora da região "core", definidas como metrópoles "incompletas" (...) (p.49)

Na periferia da periferia, onde se reconhecia o caráter agudo do subdesenvolvimento nordestino, foram instituídas três regiões metropolitanas (Salvador, Recife e Fortaleza) decorrentes então "*de intenções lastreadas em estratégias de desenvolvimento regional*" (MOURA, HOSHINO, 2015, p.13). Urbano-centradas, essas estratégias apoiavam-se em diagnósticos da rede urbana que procuravam identificar, por meio de fluxos centrípetos e centrífugos de bens e serviços, hierarquias e áreas de influência das cidades. Sucessivos estudos do IBGE (IBGE, 1967, 1972, 1987, 2000, 2008), vêm desenhando uma área de influência para a metrópole recifense cada vez mais centrada no litoral norte-oriental do Nordeste, estendendo-se a oeste nos sertões pernambucano, paraibano, alagoano e à parte central do Rio Grande do Norte. Se nos primeiros estudos, a região de influência estendia-se até os longínquos sertões piauiense e maranhense, conforme Bitoun e Miranda (2015)

> (...) tratava-se de uma vinculação episódica, herança do processo de colonização, seguindo os caminhos de tropeiros e do gado, reafirmada, sobretudo, na procura por parte das elites locais do ensino superior e dos seminários do Recife para estudar. (p.62)

No seu estudo mais atualizado (IBGE, 2013), adota novos paradigmas da simplificação da hierarquia urbana (SANFELIU, 2009) e do policentrismo, como diretriz de desenvolvimento privilegiando o fortalecimento das conexões entre as cidades intermediárias e as suas articulações regionais, dando peso menor nas estratégias a serem adotadas à difusão das inovações, das cidades maiores para as menores, paradigma predominante no século XX (BRASIL, 2008).

A Região Ampliada de Articulação Urbana (RAAU) do Recife, reúne 18.353.407 habitantes (IBGE, 2013) e configura-se como uma região compacta e densa em centralidades. Estende-se por uma área de 267.060 km² e concentra 19 Regiões Intermediárias de Articulação Urbanas (RIAU), entre as quais destacam-se: quatro vinculadas a grandes aglomerações – Recife, Maceió, Natal, João Pessoa; e nove, a aglomerações e cidades de porte médio – Petrolina/Juazeiro, Campina Grande, Caruaru, Arapiraca, Garanhuns e Patos. A aglomeração recifense (considerada nos seus limites institucionais

da Região Metropolitana) concentra 1/5 da população (3.690.547 habitantes) da sua Região Ampliada sobre 1,04% da área (2.774 km²).

Como explica Cláudio Egler em publicação do IPEA (2001), a rede urbana brasileira na qual se inserem as cidades da Região Ampliada do Recife resulta de processos de formação desenhados no longo tempo histórico, e de crescente integração a partir da década de 1930, quando passaram a ser conduzidos pela industrialização. Desse modo, a lógica de acumulação endógena pode ser caracterizada por: i) sucessão/superposição das formações territoriais "escravista atlântica"; ii) "agromercantil nacional"; e, iii) "urbano-industrial nacional", sobre a qual o autor observa:

> Na consolidação dessa formação, pode-se distinguir três fases: a) fase da industrialização restringida (1930-45 a 1956-60), quando a lógica da acumulação ainda dependia visceralmente da capacidade de exportar bens agrícolas, em consequência da dependência da importação de bens de produção do mercado mundial; b) fase da industrialização pesada (1956-60 a 1975-79). O Plano de Metas e a industrialização pesada, comandada pelo Estado, que se estende até o II Plano Nacional de Desenvolvimento, foram responsáveis por expressiva aceleração no ritmo de crescimento do mercado doméstico, que se expressa em novas relações cidade/campo, iniciando o processo de constituição da rede urbana integrada em nível nacional. Essa rede era a expressão do dinamismo do mercado doméstico, que deu sustentação ao processo de industrialização. (IPEA, 2002, pp. 85-86)

O mesmo texto segue identificando uma "fase de internacionalização financeira" iniciada em 1975-79) e destaca algumas das suas características:

> (...) crise e esgotamento fiscal e financeiro do Estado nacional, cuja capacidade de comandar o processo de industrialização foi seriamente comprometida pelo endividamento interno e externo. A lógica do investimento passou a ser diretamente comandada por empresas transnacionais e pela presença do capital privado a elas associado. O período caracteriza-se pela redução do ritmo de crescimento das grandes metrópoles (São Paulo e Rio de Janeiro) e pela emergência de novos centros dinâmicos fora do eixo consolidado (Fortaleza, Manaus, Brasília-Goiânia, dentre outros). A partir de 1991-95, a orientação do processo de industrialização passa a responder à dinâmica de uma estrutura de mercado que não está mais restrita às dimensões do território nacional, mas orienta-se para a consolidação de cadeias produtivas transfronteiras, principalmente no

> Cone Sul da América, destinadas a ocupar o mercado sul-americano e a competir em escala mundial. Nesse sentido, embora prematuramente, seria possível definir a emergência de uma nova formação territorial, cuja delimitação sugere dimensões transfronteiriças e cujo ritmo de acumulação está determinado pela capacidade de conquistar fundos privados, seja no mercado doméstico, seja no mundial, viabilizada, em grande parte, pelas políticas cambiais e monetárias do Estado-nação, que passa a cooperar e/ou a competir com outros Estados-nações pela captura desses fundos privados. A título provisório, pode-se denominá-la de formação territorial urbano-financeira supranacional. (IPEA, 2002, pp. 86)

Dessa periodização, para a Região Ampliada do Recife é preciso destacar algumas heranças:

i) Como um dos principais centros do tráfico negreiro no Atlântico, Recife acumulou riqueza no decorrer desse grande e duradouro comércio (1600 a 1850). A predominância do trabalho escravo e a longa transição para o trabalho livre constituíram ambientes desfavoráveis no decorrer dos quais iniciou-se um contínuo esforço dos Afro Americanos para reconstituir laços sociais após ter sido dessocializados e despersonalizados pelo grande comércio negreiro (ALENCASTRO, 2000). Essa condição original, **desenha uma matriz sociocultural também presente em outras cidades litorâneas âncoras do tráfego negreiro (Rio de Janeiro, Salvador, Recife, São Luís e Belém).** Associa-se, no Recife, à estrutura fundiária cedo concentrada e intocada na Mata Canavieira e expressa-se com excepcional intensidade na Região Intermediária do Recife, de onde se originaram os grandes fluxos migratórios para a cidade desde os anos 1930 (ANDRADE, 1979). Essa Região Intermediária, com 1.827.345 habitantes em 2010 fica próxima à Região Metropolitana e mantem elevados níveis de pobreza em 2010: 61,36% dos domicílios particulares permanentes apresentam-se sem rendimentos ou com rendimento nominal mensal domiciliar até 2 salários mínimos; 54,58%, no conjunto da Região Ampliada sem a Região Metropolitana e, nessa, 41,95% (IBGE, 2013). Vale ressaltar que de todas as capitais do país, Recife e Maceió apresentam os dois mais altos coeficientes de Gini[3].

ii) A implantação de ferrovias para o Agreste e o Sertão, durante a conso-

3 O Índice de Gini mede o grau de concentração de renda de um grupo, a partir da diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. É mensurado em uma escala de variação entre zero e um, onde valor zero representa a situação de maior igualdade e o um a situação de maior desigualdade (IPEA, 2004).

lidação da "formação territorial agromercantil", nas últimas décadas do século XIX e nas primeiras do século XX, permitiu a implantação, na maior área da Região Ampliada, de uma economia associando o criatório e as plantações de algodão destinado ao mercado inglês (CLEMENTINO, 2010). Esse sistema consorciado, associando em partes dessa região meeiros e proprietários, campos e cidades foi desmontado nas décadas de 1970 e 1980. Afirmam Bitoun e Miranda (2015):

> Considera-se que esse desmonte gerou até hoje uma longa crise, em condições permanentes de fragilidade da agricultura familiar, decorrentes parcialmente da semiaridez e das secas, mas principalmente de condições fundiárias, sociais, técnicas e de práticas de comercialização penalizantes ao pequeno produtor que, dentro desse sistema, já era o elo frágil. Com o passar dos anos, foram encontradas alternativas no campo em atividades produtivas em diversas escalas: arranjos produtivos, com padrões técnicos e organizacionais diversos, sendo somente um deles a expansão do agronegócio em áreas irrigadas (p.63).

Na Região Ampliada do Recife, a expansão do agronegócio em áreas irrigadas ocorreu sobretudo na Região Intermediária de Petrolina/Juazeiro às margens do Rio São Francisco.

iii) Na formação territorial *urbano-industrial nacional*, retrospectivamente, observa-se a fragilidade do tecido industrial muito concentrado nas capitais e em algumas cidades do interior da Região Ampliada do Recife, na fase da "industrialização restringida", com um mercado regional limitado pela pobreza generalizada (SINGER, 1969), e que não recebeu correntes imigratórias à imagem dos que ocorriam no Sudeste, que configuraram lá uma classe operária numerosa e dinâmica. Essa fragilidade, revelou-se na fase seguinte de *industrialização concentrada*, durante a qual se desfez, no ambiente da concorrência estendida ao território nacional integrado, esse tecido industrial regional (deixando numerosos "brownfields[4]" no espaço das grandes cidades), que as estratégias implantadas pela SUDENE tentaram compensar pela implantação de distritos industriais. Durante essa fase, a Região Ampliada do Recife, assume um papel

4 Brownfields ou "campos escuros" termo utilizado nos Estados Unidos para designar instalações industriais ou comerciais abandonadas, ociosas e/ou subutilizadas que podem apresentar ou não contaminação, mas que tem um potencial para o reuso. No Brasil o termo é geralmente empregado para denominar áreas que perderam sua antiga função e que foram abandonadas, subutilizadas que podem ser refuncionalizadas. (CEF, 2008)

essencial na Divisão Regional do Trabalho de exportadora de mão de obra para outras Regiões, especialmente, Sudeste, Norte e Centro Oeste. Mas, é precisamente nessa fase que a aglomeração metropolitana do Recife vive uma explosão populacional quase triplicando o total dos seus habitantes entre 1950 (856.000 hab.) e 1980 (2.407.000 hab.) (IBGE, 1990).

iv) Na fase da *industrialização financeira*, até o final dos anos 90, na Região Ampliada, muito dependente das iniciativas de um Estado esgotado fiscal e financeiramente, não retoma uma dinâmica de industrialização. Mas essa fase é importante: a) para a tomada em consideração de movimentos estruturais tais como, a aceleração da transição demográfica (reduzindo-se a um pouco mais de 50% a taxa bruta de crescimento populacional entre 1980 e 2010), a construção da universalização do ensino fundamental, as mudanças nos serviços de Saúde (implantação do SUS) e a afirmação de direitos na Constituição de 1988; b) para entender os movimentos combinados dos agentes privados e públicos para se preparar a uma nova conjuntura política e econômica, conforme veremos abaixo quando trataremos de casos paradigmáticos de reconfigurações recentes na Região Metropolitana do Recife; reconfigurações essas tornadas visíveis numa etapa que Egler (IPEA, 2002) propõe denominar *"formação territorial urbano-financeira supranacional*".

Nessa etapa, observa-se uma nova conjuntura política e econômica que, no V ENANPUR (2013), conforme escrevem Fernandes, Lacerda e Pontual (2015), foi caracterizado como um

> (...) momento peculiar da história do Brasil caracterizado pela revisão da relação Estado-mercado, chamado por alguns de 'novo desenvolvimentismo', em que se ressaltava a ampliação do poder do Estado, a retomada do crescimento e a redução da pobreza. (p. 11)

Na Região Ampliada do Recife, esse momento conjuga eventos, vinculados ao maior protagonismo do Estado (numa conjuntura de melhora momentânea das finanças públicas, puxada pelos preços altos das commodities no mercado internacional), o acesso ampliado ao consumo de populações pobres, a reversão de correntes migratórias (migrações de retorno e migrações descendentes de mão de obra qualificada acompanhando a implantação de novos empreendimentos) que, combinados, geram novas oportunidades para investimentos na região. Bitoun e Miranda (2015) registram alguns desses eventos:

No Litoral, com o apoio do Programa de Desenvolvimento do Turismo

> no Nordeste (PRODETUR) desde a segunda metade dos anos 1990, a expansão dos empreendimentos turísticos e dos loteamentos de segunda residência reconfiguram o uso do território, criando novos espaços com graus menores ou maiores de exclusividade.
> No Semiárido, a difusão de cisternas de modo a permitir a convivência com a seca, o que pode ter contribuído a diminuir o impacto das secas severas nos movimentos populacionais ao lado da discreta melhora da renda por meio do aumento do salário mínimo e, também, por meio das transferências de renda (aposentadorias e bolsa-família);
> Na Região, em geral, implantações e melhoras de rodovias, destacando a antecedência dos investimentos na melhoria de Rodovias Federais restruturadoras de ligação entre as capitais estaduais e o Agreste e o Sertão dos estados em Alagoas, Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte, em relação à recente duplicação da BR 101, ligando as capitais estaduais; generalização da eletrificação rural, praticamente completada, e de redes de torres de transmissão de sinais para celulares, ainda sem a cobertura completa de todas as localidades; multiplicação de unidades escolares nos três graus de ensino, de saúde e assistência social, principalmente concentradas nas cidades de diversos portes. (p.63-64)

Em conjunto, esses investimentos geraram novas conexões entre lugares e uma maior integração entre campos e cidades, reforçando o paradigma da urbanização extensiva (MONTE-MÓR, 2006) sem que se apagassem formas de organização da vida social características dos diversos lugares habitados (sítios, povoados, e cidades dos mais variados tamanhos). Particularmente, no que se refere à configuração da rede urbana, a duplicação da BR 101 entre Recife e João Pessoa, pode ter gerado a consolidação do arranjo urbano-regional identificado por Rosa Moura entre as duas aglomerações (MOURA, 2009).

Na Região Metropolitana do Recife, Souza e Bitoun (2015), asseveram:

> O mercado de trabalho da metrópole do Recife também passou por uma melhora significativa entre os anos 2000 e 2010, embora persistam algumas fragilidades. A população ocupada da RMR cresceu 3% ao ano, na década considerada, levando a um incremento de mais de 34% do total de pessoas ocupadas e totalizando quase 1,5 milhão de trabalhadores em 2010, embora registre-se, em paralelo, um incremento de 15,4% das pessoas ocupadas em situação de fragilidade. O crescimento generalizado da participação da construção civil na população ocupada e no setor formal de empregos está diretamente relacionado com as obras de

reestruturação da infraestrutura econômica, social e urbana da RMR, a implantação e ampliação de plantas industriais (no sul e no norte da região), a construção de infraestruturas e equipamentos vinculados à Copa do mundo de futebol 2014 (no oeste metropolitano) e aos vários e dispersos empreendimentos imobiliários. Vale ressaltar que o dinamismo deste setor deverá sofrer retração ao serem concluídas as obras de construção civil, com a desmobilização de grande parte da mão de obra empregada, a exemplo do que já vem ocorrendo em municípios nos quais este setor se destacou - Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca (CIPS), São Lourenço (Arena Pernambuco). As mudanças na distribuição setorial e espacial da economia metropolitana e do entorno indicam o início de um processo de reestruturação produtiva na região, que perpassa também o mercado de trabalho e deve se consolidar nos próximos anos. A intensidade dessa reestruturação está diretamente relacionada à capacidade de internalização dos efeitos positivos dos novos empreendimentos e às articulações com a base econômica existente (ampliação e adequação da produção de bens e serviços aos novos padrões exigidos). (p.25)

Reconfigurações seletivas no Centro e na Periferias da Metrópole Recifense: Marcos paradigmáticos das coalizões que imprimiram seus rumos à trajetória recente no contexto da incompletude e da desigualdade

A organização social do território da metrópole do Recife é influenciada, em grande medida, pelos segmentos do capital imobiliário que tem assumido, ao longo do tempo, um papel fundamental na apropriação do solo, no seu processo de mercantilização e na expropriação dos setores mais pobres. A forma como esses segmentos se articulam para formar um sistema de provisão de moradias definem a dinâmica imobiliária que se desenvolve no território metropolitano.

Na década de 2000 intensificam-se mudanças na dinâmica imobiliária metropolitana, com a predominância do caráter empresarial – monopolista ou concorrencial – associado a grupos imobiliários locais no comportamento do mercado imobiliário quanto a apropriação do solo urbano. Tais alterações, segundo Leal (2006)[5], apesar de sutis, caracterizam mudanças

5 Leal (2006) considera as frações monopolistas aquelas predominantemente formadas por grupos empresariais regionais, articulados ao capital financeiro local e internacional, sendo o

nas relações institucionais que outrora determinavam as relações e o peso dos agentes imobiliários na formatação de um quadro político em defesa dos interesses corporativos.

Três tendências caracterizam as estratégias do capital imobiliário para assegurar a continuidade de seu processo de acumulação:

- a verticalização construtiva, com a implantação de edifícios acima de 30 pavimentos, em áreas onde a oferta de infraestrutura e serviços conferem ao solo urbano um grande valor fundiário – a orla marítima, especialmente o bairro de Boa Viagem, e a zona noroeste do Recife, que liga os bairros dos Aflitos e Espinheiro ao bairro de Casa Forte;
- a implantação de condomínios fechados, de casas ou de edifícios, que ocupam áreas de grandes dimensões, apoiando-se num conjunto de infraestrutura que congrega itens de lazer, aparatos de segurança privada e contato com a natureza, aspectos que se mercantilizam, compondo os argumentos de venda para atrair as famílias de mais alta renda. Ocupam vazios urbanos e "brownsfields" em áreas centrais, bem como territórios mais afastados da metrópole em áreas periurbanas ou de expansão urbana - configurando espaços de opulência, onde a população mais abastada se auto segrega.
- Os condomínios de segunda residência com serviços hoteleiros (os condhoteis) constituem uma outra modalidade de condomínio que, no caso, se consolidou como uma derivação de fração do capital relativamente nova no modo de acumulação urbana das metrópoles brasileiras, em especial, nordestinas, sob forma de articulação do capital imobiliário e turístico, vinculado ao capital estrangeiro, considerado por Leal (2006) como empresarial-concorrencial. Voltados, inicialmente, para uma demanda estrangeira de 2ª residência, sofreu retração após a crise internacional de 2008, redirecionando-se para o mercado consumidor interno.

Embora a implantação de condomínios seja comum a outras metrópoles brasileiras e da América Latina, enquanto expansão dos investimentos imobiliários para as bordas da malha urbana, na metrópole do Recife tal implantação, com a finalidade de primeira residência, se intensifica recentemente. Caracteriza uma mudança recente que se dá na difusão de novos padrões

---

monopólio exercido por grandes empresas (Queiroz Galvão, Moura Dubeux, Gabriel Bacelar, etc.). Já os segmentos concorrenciais são vinculados a grupos estrangeiros, que derivam, sobretudo, das transformações econômicas internacionais e diz respeito a mudanças no próprio perfil do capital imobiliário tradicional, como é o caso do capital imobiliário vinculado ao turístico, que caracteriza a implantação de resorts e condomínios residenciais vinculados a serviços hoteleiros (os condhoteis).

habitacionais e nas inversões imobiliárias, ambas destinadas aos grupos de alta e média renda, por meio da produção de grandes condomínios verticais e horizontais, que produzem impactos na estruturação urbana, dificultando a permeabilidade urbana, ampliando a segmentação do território e as desigualdades socioespaciais, e afirmando crescentemente a lógica do capital na produção e reprodução das cidades.

Com vistas a entender o modus operandi dos agentes que reconfiguraram tanto algumas bordas como algumas áreas centrais da aglomeração, ressalta-se a contribuição de David Barbosa (2014) e de Adauto Barbosa (2014) que, tratando respectivamente de empreendimentos paradigmáticos situados no centro e nas bordas da aglomeração, estabelecem um enredo demonstrando:

- O longo tempo de preparação desses empreendimentos, exigindo, antes de chegar a etapa da execução, adaptações a conjunturas de incerteza, envolvendo fases de retenção especulativa e inserção em projetos e planos de desenvolvimento concebidos pelo poder público como "uma estratégia em focos, exatamente como faria uma empresa privada" (BITOUN, 2001, p. 302) selecionando territórios, onde se pretende estimular "ambientes produtivos competitivos, cercados de obras de infraestrutura, de externalidades, capazes de criar novas centralidades para cidade, novos polos de desenvolvimento." (BARBOSA, 2014, p.98)
- Os arranjos consolidados entre empreendedores privados (associando diversas frações de capital) e o Estado; arranjos esses envolvendo mudanças localizadas da legislação e "fragmentação da gestão, com a plena anuência do poder público por meio da gestão delegada à iniciativa privada" (BARBOSA, 2014, p.26) e parcerias público – privadas.

As estratégias de maximização do lucro imobiliário que orientaram a atuação empresarial, pautada na transformação do uso do solo, vêm ampliando a escala dos empreendimentos, com implantação dos chamados bairros planejados, dotados de equipamentos e serviços urbanos – especialmente de educação e abastecimento - necessários a atender o padrão de consumo da população a que se destinam, trazendo o argumento de atender a uma demanda habitacional crescente nas regiões de implantação de grandes empreendimentos econômicos. Nas bordas da aglomeração em espaços onde, pioneiramente, Lívia Miranda ressaltava as dificuldades conceituais e operacionais do planejamento urbano (MIRANDA, 2008), multiplicaram-se megaempreendimentos tais como a Reserva do Paiva e do Complexo Convida, no município do Cabo de Santo Agostinho, e do Engenho Trapiche, no município de Ipojuca, implantados ou propostos nas

proximidades do Complexo Suape, ao sul da RMR; da Cidade da Copa, no município de São Lourenço da Mata, que pretende atrair a população de médio e alto padrão para o oeste metropolitano; e a Cidade Atlântica, no município de Goiana, limítrofe norte da metrópole do Recife, onde se instalou o polo automotivo da Fiat; entre outros empreendimentos, todos com dimensões a partir de 200 ha (*Quadro 1*).

Quadro 1. Grupos Econômicos e Investimentos nos bairros planejados segundo localização na metrópole do Recife

Local	Município	Empreendimento	Área (ha)	Moradias	Empresas responsáveis	Investimento (R$)
Sul	Cabo de Santo Agostinho	Reserva do Paiva [IMPLANTADO]	550	7.000	Odebrecht Realizações Imobiliárias / Ricardo Brennand e Cornélio Brennand	5,3 bilhões
		Complexo Multiuso Convida SUAPE [PROJETO]	500	25.000	Moura Dubeux Engenharia e Cone S/A	6,5 bilhões
	Ipojuca	Engenho Trapiche – Bairro Planejado [PROJETO]	200	14.000	Cyrela Brazil Realty, Grupo Queiroz Galvão e Grupo Francisco Dourado	3,0 bilhões
Oeste	São Lourenço da Mata	Cidade da Copa [PROJETO]	240	7.000	Odebrecht Participações e Investimentos	1,6 bilhões
Norte	Goiana	Cidade Atlântica [PROJETO]	600	18.000	Cavalcanti Petribu, GL Emprendimentos, Moura e Queiroz Galvão	3,0 bilhões

Fonte: Elaborado a partir de LIMA, J.A.G. (2014), com base nos dados de LEAL (2012) e divulgados pela imprensa.

Duas hipóteses podem ser formuladas para caracterizar mudanças no comportamento dos agentes, em suas estratégias para maximização dos lucros imobiliários:

As glebas em que são implantados ou encontram-se propostos esses megaempreendimentos encontravam-se, até pouco tempo, fora do mercado. São, em geral, áreas de antigos latifúndios, outrora pertencentes à indústria açucareira, ou a sítios periurbanos, ou a proprietários, cujas terras, caracterizadas pelos atrativos naturais e ambientais, mantiveram-se como reserva de valor. Assim, na década de 2000, a hegemonia do capital de natureza

mercantil (o capital de incorporação[6]) na produção de moradias para o mercado, confere centralidade ao lucro imobiliário como motor do processo de acumulação, tornando-se mais significativo do que o lucro da construção. Recentemente, com os megaempreendimentos, os grupos incorporadores tornam-se grandes proprietários fundiários e a especulação desloca seu foco principal do lucro imobiliário para a renda fundiária. Como se pode observar no *Quadro 1*, a maioria dos "bairros planejados" encontra-se em fase de projeto. O que se pode pensar, a partir do processo recessivo que se observa recentemente no setor imobiliário, é que a implantação desses empreendimentos não se efetive a curto prazo. Contudo, **as glebas adquiridas representam reserva de valor, a ser realizado em momento propício, não mais nas mãos dos proprietários fundiários, mas nas mãos dos grupos que se consolidaram, na maioria incluindo o proprietário fundiário, para viabilizar o empreendimento.**

- Áreas rurais e periurbanas são transformadas em áreas de expansão urbana comandada pelo setor privado, que pressiona os poderes públicos municipais a mudarem seus instrumentos de ordenamento territorial, a criarem novas zonas especiais com parâmetros urbanísticos de maior adensamento e verticalização, estabelecendo uma inversão da valorização de terrenos na relação centro-periferia. Destaca-se, assim, a **emergência de uma governança empreendedora, na qual o planejamento e a regulação são substituídos por um modelo de intervenção baseado na criação de exceções** na legislação e de procedimentos que enfraquecem os canais institucionais de participação democrática, bem como, na transferência para o setor privado do protagonismo das soluções urbanas, sob a égide da financeirização do capital. **Reafirma-se, assim, o tripé: capital internacional/ Estado/ Capital nacional.**

As tendências recentes desses modelos empreendedores de governança urbana e de pressão da mercantilização do solo evidenciam que, apesar da certa autonomia com que o segmento empresarial do mercado imobiliário define as áreas de interesse de atuação e estabelece parcerias com proprietários de terras para a implantação de grandes empreendimentos imobiliários, há uma dependência da regulação do Estado. Ao mesmo tempo, como cita, Souza e Bitoun (2015),

6 Considera-se incorporação imobiliária a atividade exercida com o intuito de promover e realizar a construção, para alienação total ou parcial (antes da conclusão das obras), de edificações ou conjunto de edificações compostas de unidades autônomas, sob o regime de condomínio (Lei nº 4528/1964, Art. 28).

> Ao definir as áreas de interesse e, portanto, as áreas de valorização imobiliária, o setor imobiliário submete à égide empresarial as demais formas de produção habitacional: a produção informal, que se expande às bordas do mercado imobiliário formal; e a promoção pública da moradia, que evidencia sua submissão à lógica empresarial em vários aspectos: a viabilização de terrenos para implantação de programas habitacionais para o mercado popular encontra-se submetida às regras do mercado privado, passíveis, mas nem sempre reguladas pelo poder público.(p. 31,32)

É importante destacar que nas moradias produzidas por autoconstrução e por meio da promoção pública, o aluguel e os repasses de moradias oriundas de programas habitacionais tendem a se expandir, especialmente nas comunidades e nos conjuntos habitacionais de interesse social localizados em áreas de dinamismo econômico, como mostra Tavares (2015), analisando os alugueis no mercado imobiliário informal de áreas localizadas nas proximidades do Complexo de Suape, e Bezerra (2014), quando avalia a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida no município de Igarassu, na área de influência direta do polo automotivo da FIAT.

As hipóteses formuladas acerca das estratégias de maximização dos lucros imobiliários envolvem **duas dimensões estruturais da Metrópole Recifense: A incompletude e a desigualdade.** Ambas, merecendo alguma reflexão.

Quando Milton Santos (1967) definia Recife e outras metrópoles como "incompletas", se referia a "cidades a funções regionais incompletas" do modelo francês adotado para estudos da hierarquia urbana (HAUTREUX; ROCHEFORT, 1965). Ressaltava a hegemonia de São Paulo entre as metrópoles nacionais; entre as quais, constavam Rio de Janeiro e Brasília, e reconhecia cinco metrópoles incompletas: Recife, Salvador, Porto Alegre, Belo Horizonte e Belém. No caso das antigas metrópoles costeiras, Recife, Salvador e Belém, destacava a incapacidade das metrópoles regionais de levarem às populações necessitadas bens e serviços; incapacidade atribuída ao fato de que essas metrópoles não fabricavam esses bens e que o novo sistema de transporte favorecia São Paulo e Rio de Janeiro. Superar essa incapacidade por meio de implantação de indústrias e de infraestruturas de comunicações e transportes, tornando essas metrópoles regionais incompletas mais atrativas para investimentos era o objetivo perseguido após a institucionalização dessas Regiões Metropolitanas (SOUZA, BITOUN, 2015). Levando esse argumento para a atualidade, remete ao ambiente de feroz competição entre os lugares para atrair investimentos públicos e privados; esses por meio de vantagens comparativas e de práticas de guerra fiscal, com reflexos na

capacidade fiscal e financeira do Estado. Isso, num contexto político cultural que Milton Santos (1991) descreve num texto posterior:

> Podemos dizer que no Terceiro Mundo as cidades destinadas a ser grandes crescem rapidamente; e rapidamente se transformam em necrópoles, se já não nascem assim.
> As metrópoles criadas para comandar as transformações mundiais trazidas pelo imperialismo exercem uma lógica internacional comandada (até certo ponto) pelas respectivas lógicas nacionais. Crescidas numa era de relativo esplendor, o planejamento, a construção, o uso (sic) dessas aglomerações eram consequentes dessa lógica e (a cidade) dela retiravam seiva, vigor beleza e capacidade renovadora das coisas e das práticas. Nos países sub-desenvolvidos, surgem como espaços derivados. Quanto mais os países se modernizam e crescem, mais as grandes cidades associam lógicas externas e lógicas externas subordinadas. São cidades críticas desde o seu nascimento, sobretudo porque se tornam cidades sem cidadãos. Nessas aglomerações pós-iluministas, a lei do novo é também a lei da conformidade e do conformismo. As estruturas mentais forjadas permitem a abolição da idéia (e da realidade) do espaço público e de homem público. Numa sociedade de homens privados, a lei da concorrência legitima a lei da 'jungle' e a cidade retrata tais egoísmos funcionais: em suas formas primárias e secundárias, em seus arranjos particulares e em sua arrumação global. A rua, onde o estacionamento expulsa o jardim transforma-se em arena desse conflito e não mais no lugar do encontro e da festa. (p.44)

Essa incompletude crítica das grandes cidades costeiras, "espaços derivados" desde seu nascimento "na formação territorial escravista atlântica", remete então a destacar uma **terceira hipótese referente ao peso crescente das estratégias de comunicação na viabilização desses empreendimentos**. David Tavares Barbosa (2014) sintetiza a estratégia de marketing e comunicação apoiada na consciência difusa da incompletude da cidade e numa "*política da paisagem*" destacando:

a) tirania do novo, do progresso e da modernização, vinculada à proposição de projetos que vem acompanhado de discursos e representações que apresentam o "novo" como solução única de retirada da cidade, ou dos fragmentos de cidade que consideram, da letargia e condução à um futuro de glórias; b) Consideração da cidade como um mix de espaços degradados, violentos, vazios, sujos e sem vida. Uma imagem do caos

como justificativa que aponta para a necessidade de acelerar a produção dos Novos Recifes; c) Um olhar seletivo sobre o Cais José Estelita e o centro da cidade em sua extensão, agora visto como um espaço absoluto, sem particularidades históricas, sociais e paisagísticas, surgindo como um cenário que necessita de intervenções enérgicas; d) Valorização dos estuários como amenidades e visualidades que agregam valor econômico e estético ao "novo" e "moderno" Recife. (p.137)

No caso do Complexo Imobiliário do Paiva, Adauto Gomes Barbosa (2014) constata que

> Uma das linhas de força do marketing deste complexo imobiliário é vender uma nova possibilidade de vida urbana em 'que as pessoas tenham o prazer de viver lá, de viver nas ruas, de circular, pensar de fato num bairro diferente', conforme expôs um dos diretores da OR (Diretor de Empreendimentos Imobiliários. Em 26/09/2013). Neste caso, evocam-se em todo momento os pontos frágeis do cotidiano na metrópole do Recife, inclusive nos seus bairros nobres, como Boa Viagem. (p.206)

Nessas estratégias de comunicação e marketing, o poder público é um parceiro ativo quando produz em abundância documentos de planejamento que revelam, conforme já escrevia Milton Santos (1991) em *Flexibilidade Tropical:*

> A dedicação quase exclusiva ao subsistema hegemônico da economia urbana (urbana e internacional) descolado da totalidade aparece como dedicação quase exclusiva às tarefas do planejamento empresarial e à redação de um manual de investimentos e não propriamente propõe um planejamento urbano e regional." (p.45)

Configuram-se então:

> (...) os novos sistemas de objetos e ações deliberadas, que inclui o subsistema de ação comunicativa, constituem, pois, cenário ideal para o exercício de uma racionalidade implacável do sistema econômico, mais exatamente do subsistema hegemônico da economia, que, desse modo, se superpõe e deforma os sistemas social e cultural agindo igualmente sobre o restante, não hegemônico, do sistema econômico. Ficam assim, assentadas, as bases para o alcance de uma eficácia e de uma produti-

vidade baseadas na conformidade do instrumento à ação, da forma à função. (SANTOS, 1991, p. 44)

Esse descolamento da totalidade, associado à modelos empreendedores de governança urbana e ao fortalecimento do *subsistema de ações comunicativa* colocou no segundo plano o ideário da Reforma Urbana, na qual a cidade ideal expressaria o alcance da justiça social por meio de direitos à cidade expandidos ao conjunto dos cidadãos, resultando da consolidação da regulação pública. No Recife esse ideário foi historicamente carregado por segmentos sociais lutando pelo direito ao solo e a habitação.

Vale ressaltar os processos de ocupações coletivas e organizadas de imóveis urbanos ociosos, que se disseminaram como prática de ação social revestidos de caráter político a partir de meados da década 1970, no núcleo metropolitano do Recife, avolumando-se de forma notável na década 1980, quando uma forte intervenção do poder público local resulta na institucionalização das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) e de seu instrumento de gestão – o PREZEIS (plano de Regularização das ZEIS) – na década de 80, anteriores à Constituição de 1988, representando o maior avanço no sentido da legitimidade da luta pela moradia por parte das instituições políticas e sociais no Recife, sob forte influência da Igreja de esquerda, com D. Helder Câmara em seu comando. O governo estadual e dos municípios do núcleo metropolitano participaram intensamente da intermediação dos conflitos nas ocupações coletivas e organizadas de imóveis urbanos privados e suas políticas habitacionais, também implantadas na década de 80, se voltaram predominantemente para a melhoria de moradias e de infraestrutura nas comunidades de interesse social já consolidadas.

Na perspectiva de Santos (1984), essa forte atuação do Estado pode ser entendida como uma "mediação" dos conflitos, no sentido de "*dispersar*" as próprias contradições e lutas sociais das quais ele próprio também é constituído. Segundo o autor, em sua *teoria dialética negativa do Estado capitalista*, tal dispersão consiste na função política geral do Estado e os mecanismos para tal, presentes em todas as políticas setoriais do Estado, são acionados preferencialmente através do direito que se constitui a instância de mediação, por excelência, entre o político e o econômico nas formações sociais capitalistas.

A década de 2000 marca mudanças nas estratégias de ocupação informal de terrenos urbanos na metrópole recifense, quando, após o arrefecimento dos conflitos urbanos em torno da moradia nos anos 90, os

movimentos sociais se organizaram em redes locais e nacionais e as ocupações coletivas com caráter de luta organizada se inseriram na pauta de luta desses movimentos. Souza (2012) constata, inclusive, que a maioria das ocupações informais ocorridas entre 2002 e 2011, que representa 50% do número daquelas registradas em 2002, ocorre em paralelo àquelas protagonizadas pelos movimentos, sem que haja visibilidade e, ainda, com redução expressiva da representatividade política que caracterizou as ocupações coletivas e organizadas na década de 80. Nesse contexto contemporâneo, marcado pela retomada de remoções localizadas ligadas a grandes obras de infraestruturas, a reformulação de representações contra hegemônicas é significativamente assumida por comunicadores e ocupam espaços nas redes sociais. David Tavares Barbosa (2014) ressalta estratégias de coletivos de cinema e do movimento Direitos Urbanos. Destaca:

> os seguintes assuntos nas representações contra hegemônicas: a) Crítica ao modelo de desenvolvimento econômico, suas ligações políticas e correlatas formas de ocupação do solo e de participação social; b) Desmistificação da retórica do desenvolvimento, progresso e modernização imposta pelos discursos hegemônicos; c) Necessidade de reaproximação da sociedade civil do processo de construção das opções de planejamento urbano, de ocupação do espaço público e valorização da paisagem; d) Consideração de uma "paisagem-cidade" em contrapartida à "paisagem-cenário" dos discursos hegemônicos, quer dizer, utilizar do debate do Novo Recife não para discutir projetos, mas para pensar a cidade e o direito à cidade. (p.171)

A desigualdade permanece como um traço do Recife. Na sua trajetória recente, a aglomeração manteve-se estruturalmente excludente, remetendo a horizontes utópicos a sua completude como metrópole regional e cidade boa para se viver, bem como a redução da desigualdade muito evidente na sua organização espacial. Conta com alguns restritos bolsões de populações abastadas, conforme novamente reiterado no decorrer dos capítulos do livro "Recife: transformações na ordem urbana" (SOUZA, BITOUN, 2015); mas, formula-se a **hipótese que ela foi de tal maneira naturalizada e vivenciada durante séculos que não ganhou status de visibilidade como componente central da totalidade urbana**. Nesse particular, cabe a análise da organização social do território para se refletir acerca da contribuição que essas representações podem dar ao alcance de uma visibilidade ampliada.

Destaque para a representação da organização social do território e sua contribuição para a visibilidade da desigualdade.

Uma reflexão acerca da organização social do território,[7] pode ser feita a partir das figuras 1,2, 3,4 (2010, 2000 e 1991, 1980) que apresentam as estruturas sociais na metrópole recifense por meio da distribuição residencial de categorias sócio-ocupacionais; permite destacar três aspectos que reforçam a tese adotada neste texto: a trajetória recente da metrópole recifense está estreitamente imbricada à sua condição estrutural historicamente construída. Uma das características mais marcantes na estrutura social metropolitana é a manutenção da segregação residencial que aprofunda um padrão em "meso" e, sobretudo, em "micro" escalas que os Tipos socioespaciais não permitem descrever detalhadamente, mas que estão explícitas nas estatísticas complementares.

Constrangimentos metodológicos não permitem uma comparação detalhada das estruturas sociais construídas entre as décadas de 1980-1991 e 2000-2010[8], mas é possível perceber, em linhas gerais, tendências:

- Uma relativa estabilidade da estrutura socioterritorial com nuances: reprodução do mesmo padrão;
- Um modelo segregativo marcado historicamente pela proximidade territorial de famílias separadas por grandes distâncias sociais.
- O agravamento da segregação socioespacial e a estratificação social do espaço decorrente de uma fragmentação ainda mais seletiva pela ação do capital/estado conforme visto acima, mas dificultando a visibilidade dessa em escala dessas representações.

---

7 A leitura da estrutura social para as metrópoles brasileiras foi construída por meio de agregações baseadas nas características do trabalho das pessoas, a partir de dados dos Censos Demográficos. A escala social foi composta por meio do agrupamento de 24 categorias sócio-ocupacionais, organizadas em 8 grupos diferenciados por atributos como: escalas de prestígio, ramos de atividades (manual/não manual), nível de escolaridade e renda. A -análise dos padrões de diferenciação sócio-ocupacional que caracterizam o espaço metropolitano foi possibilitada pela criação de Tipos. Os Tipos encontrados foram representados em Cartogramas, preparados para os anos censitário de 2010 e posteriormente comparados a 2000. (Miranda; L.; Bitoun, J. 2015, p.151).

8 Infelizmente não há como reproduzir Categorias Sócio-ocupacionais com a mesma metodologia construída para os períodos censitários (2010 e 2000), em (1991 e 1980), visto que não há possibilidade de recompor grupos semelhantes a partir das informações disponíveis. Apesar disso e considerando-se que o princípio teórico que orientou a construção da estrutura social em 1991 e 1980 foi similar e que os Tipos socioespaciais resultantes guardam grande similaridade social e geograficamente, julgou-se possível utilizar os resultados analíticos encontrados em pesquisas anteriores para observar as mudanças ao longo do tempo (BITOUN; MIRANDA, 2004) no espaço metropolitano do Recife.

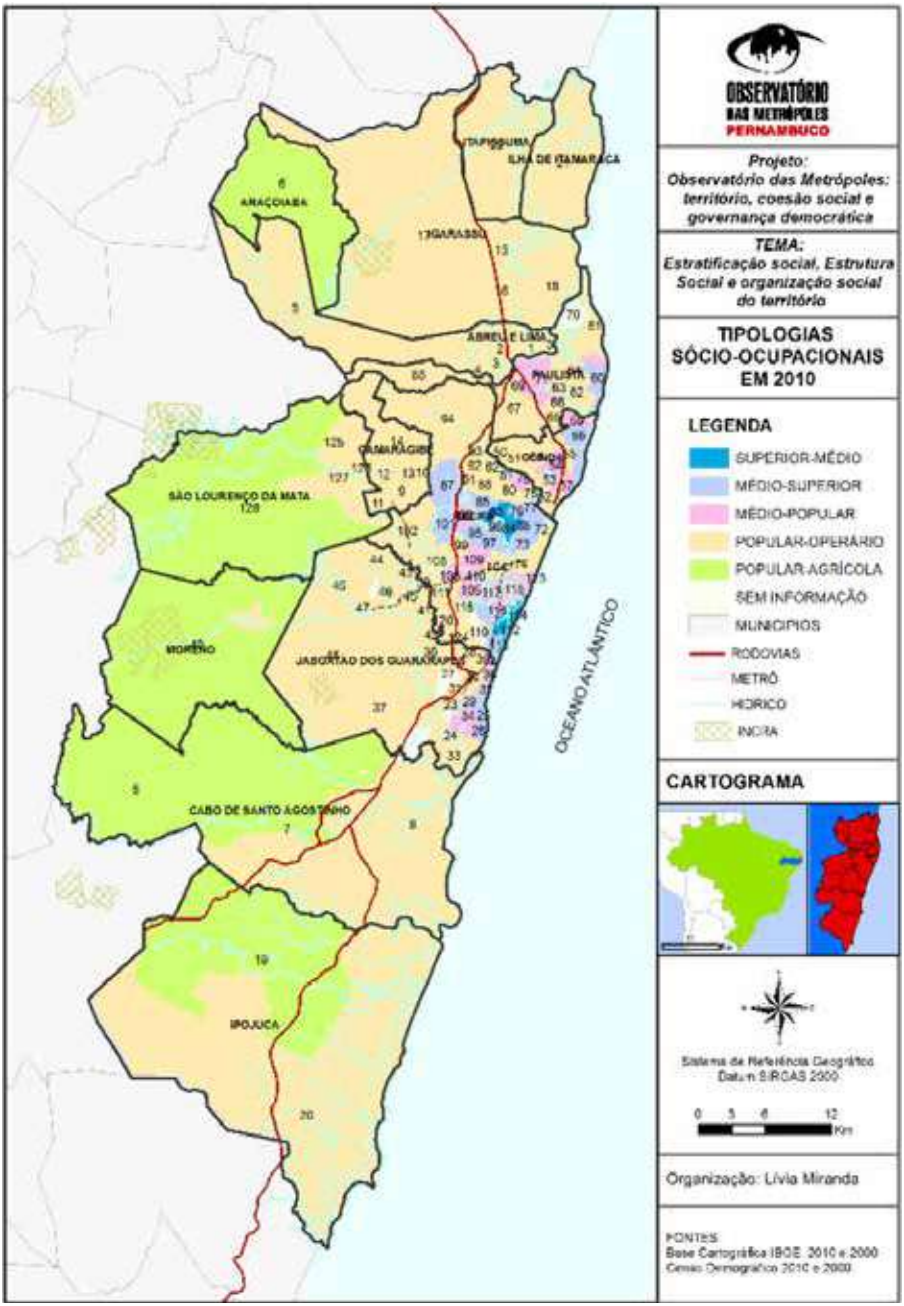
Conforme já apontaram Miranda e Bitoun (2015, p. 174), é nítida a extrema concentração dos grupos superiores e a imensa mancha dos tipos populares em todas as décadas analisadas.

Os grupos superiores e superiores médios formados por dirigentes e profissionais das corporações de nível superior ou médio já estavam localizados de forma muito concentrada desde a representação referente a 1980, nas mesmas áreas em que atualmente foram identificados. Estão situados na margem esquerda do Capibaribe, no eixo histórico que liga o centro do Recife a antigos engenhos que foram divididos em sítios e constituíram arrabaldes residenciais formados no século XIX. Essa estrutura territorial da organização social, expressa na paisagem por condomínios verticais em escala de lotes, expande-se nas representações posteriores para bairros situados na margem direita do rio (Torre, Madalena e com maior presença das camadas médias em bairros situados mais a oeste) nas representações posteriores. Na orla litoral, a reconfiguração de subúrbios balneários de segunda residências ocorre com mais vigor e continuidade por meio do adensamento construtivo e condomínios verticais, no litoral sul (Boa Viagem e, em Jaboatão dos Guararapes, Piedade e Candeias) que no litoral norte; nesse, as representações de 2000 e 2010 não confirmam a tendência observada em 1991.

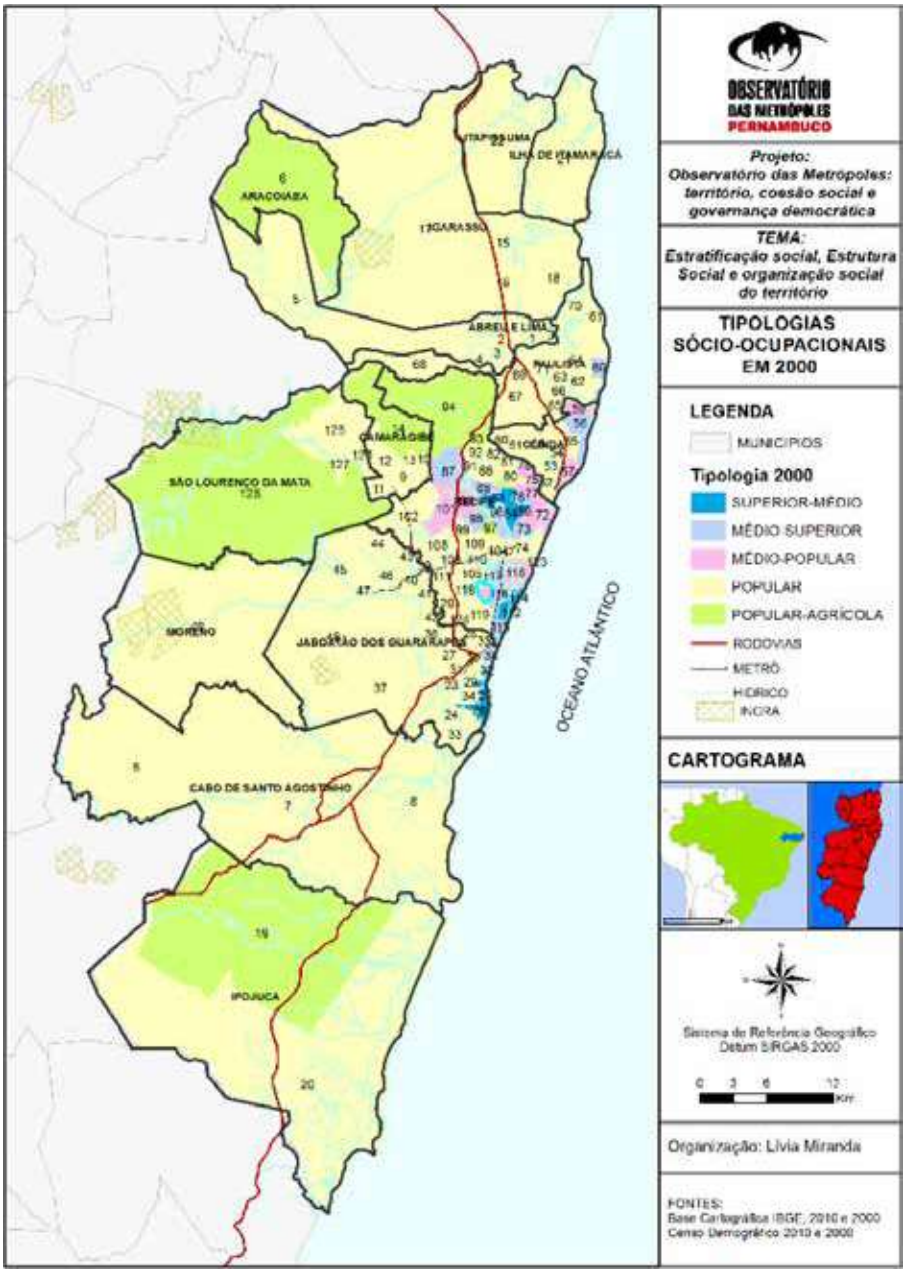
Os tipos populares, sempre muito extensos a partir da representação de 1991, na qual pode ser identificado ainda um tipo com concentrações operárias correspondendo à localização de indústrias em municípios periféricos e um tipo popular inferior correspondendo a trabalhadores associados às segunda residências de granjas e chácaras (Grande Aldeia, a noroeste do Recife e em Camaragibe), tendem a crescente indiferenciação. Na representação de 2010, a denominação dada ("popular operário") sinaliza o significativo aumento da participação dos operários da construção civil decorrente da conjuntura de aquecimento desse setor puxado pelas grandes obras em curso na Região Metropolitana.

A forte presença das categorias médias tanto em áreas do tipo superior, quanto em áreas do tipo popular é outra característica marcante da estrutura social metropolitana, em especial nas áreas mais urbanisticamente consolidadas, em conjuntos habitacionais construídos sob a égide do Sistema Financeiro da Habitação. Nas proximidades das áreas populares, tais características podem configurar, tanto uma possível valorização dessas áreas, quanto o empobrecimento dos setores predominantemente assalariados lá fixados nos últimos quarenta anos pelos empreendimentos habitacionais populares. Desse modo, nas representações de 2000 e 2010 foram denominadas "médio-populares".

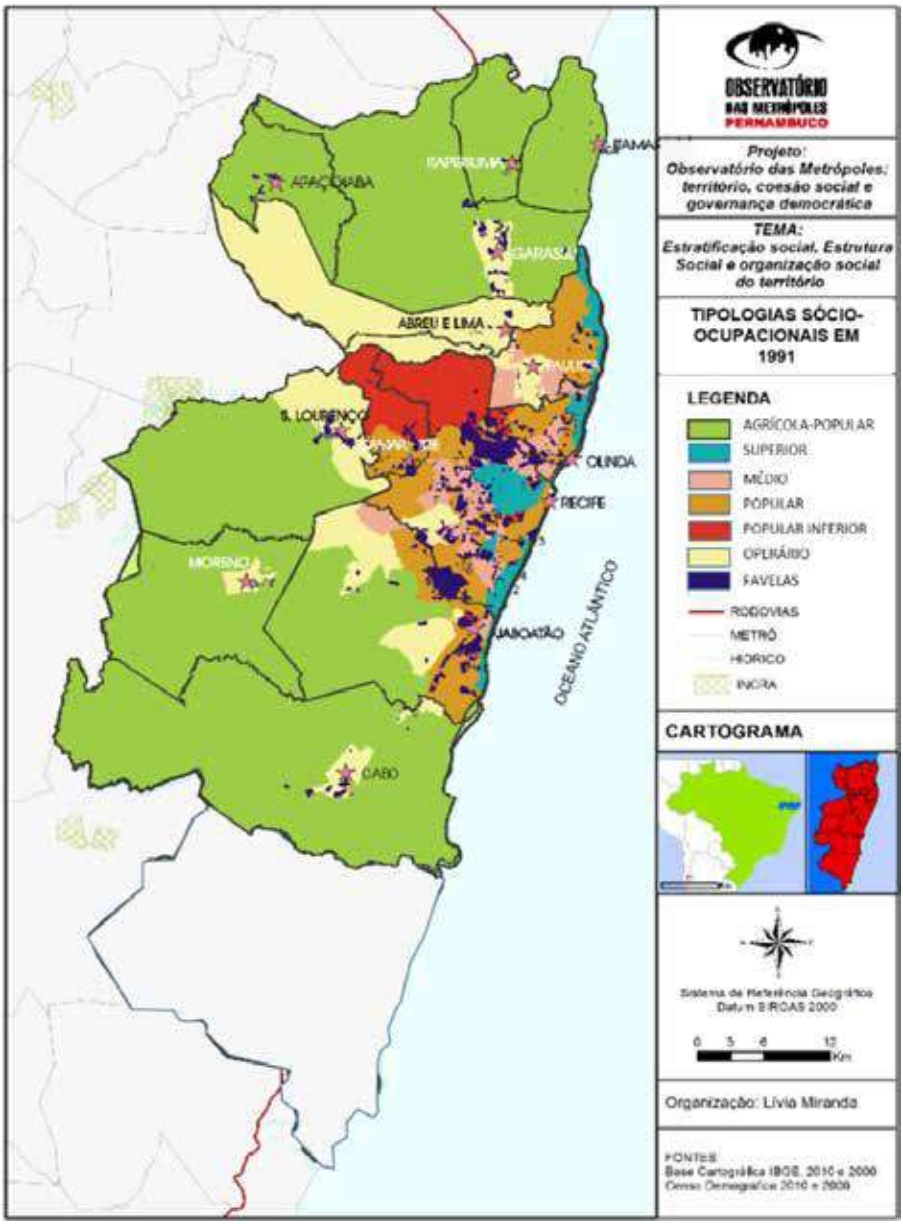
Cartograma 1 – Tipologias Socioespaciais da Região Metropolitana do Recife (2010 e 2000)



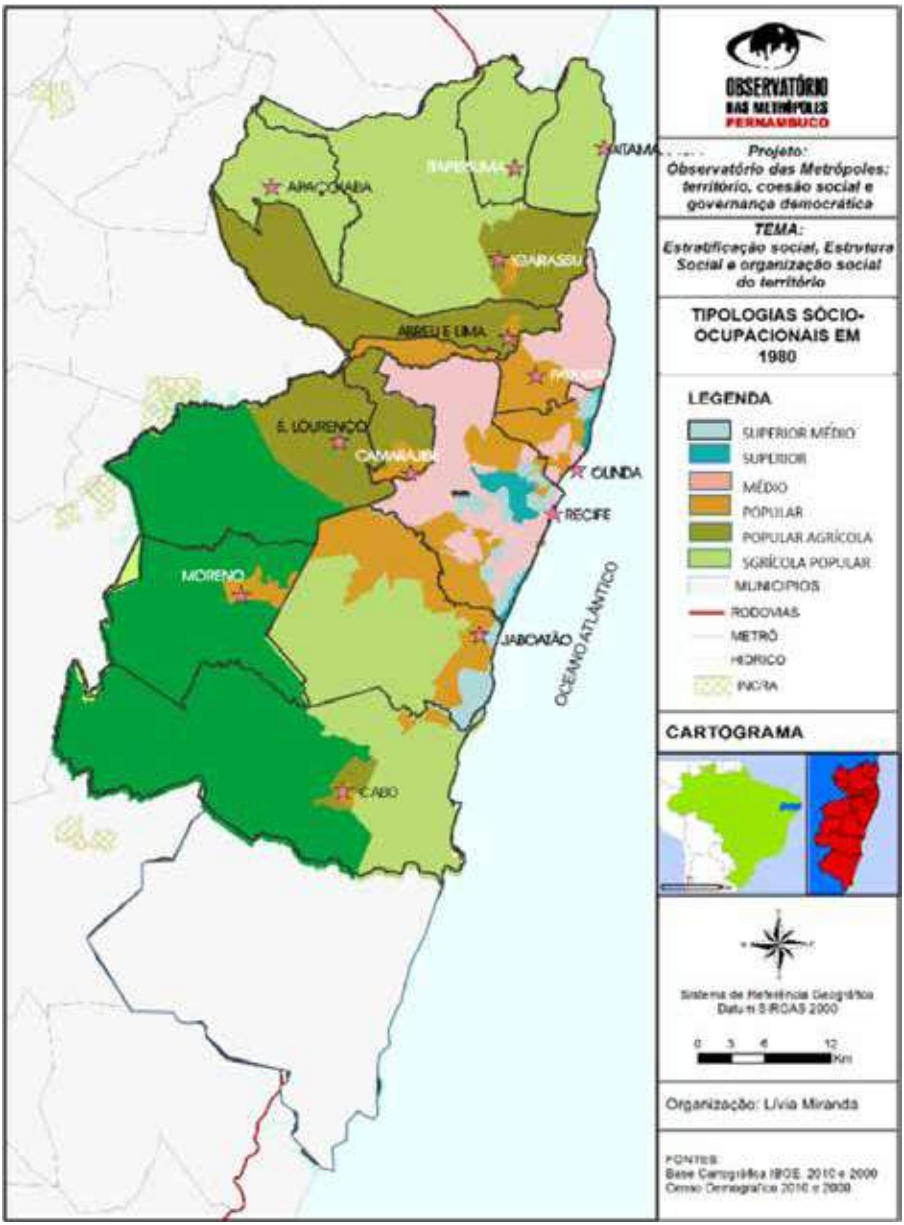
Cartograma 2 – Tipologias Socioespaciais da Região Metropolitana do Recife (2010 e 2000)



Cartograma 3 – Tipologias Socioespaciais da Região Metropolitana do Recife (1991 e 1980)



Cartograma 4 – Tipologias Socioespaciais da Região Metropolitana do Recife (1991 e 1980)



A tendência a uma maior exclusividade espacial e autosegregação dos dirigentes e profissionais de nível superior se consolida mais recentemente, por meio de empreendimentos em localizações dispersas decorrentes das estratégias recentes do setor imobiliário, no núcleo central e nas bordas da aglomeração. Mas, a escala das representações apresentadas não permite dar visibilidade a essas novas configurações territoriais, que tornam mais radicais os processos de autossegregação, expressando uma ação coletiva e espacialmente disseminada de preservar o local de residência entre pares para evitar a mistura social. (Ribeiro, 2013).

É a presença de assentamentos precários imbricada nos espaços superiores, médios e populares (Figura 3) que denuncia mais fortemente as permanências dessa estrutura social. Os assentamentos precários muito lentamente, se equipam e se consolidam, assegurando a manutenção de vizinhanças formadas por setores sociais bastante diferenciados que procuram conviver sem se misturar, gerando barreiras físicas e simbólicas que fragmentam a cidade.

Ainda não se apresentam significativas (estatisticamente) as tendências esboçadas de conquista de novos espaços contínuos pelos grupos superiores, embora estejam evidentes na paisagem, como já comentado anteriormente, os grandes empreendimentos residenciais construídos ou projetados tanto no centro do Recife quanto nas periferias urbano-rurais. É precisamente, essa presença na paisagem real (empreendimentos construídos) ou virtual (empreendimentos projetados e comunicados por maquetes digitais) que mobiliza, por meio das redes sociais, movimentos contra hegemônicos contestando o modelo estabelecido de governança urbana.

É nas bordas que estão se configurando mais fortemente os novos espaços tanto para as categorias superiores, quanto para os segmentos mais inferiores da escala social. Ao mesmo tempo, os espaços da agroindústria canavieira, que outrora moviam a economia local, hoje empregam um montante pouco significativo de ocupados, mas retêm grandes porções do espaço periférico metropolitano. O agrícola se populariza com mais intensidade e ainda conserva as mazelas de um passado escravista que se correlaciona com os baixos índices de escolaridade e renda. Tal contexto confere aos proprietários fundiários a vantagem de controlar os processos imobiliários periféricos, na medida das vantagens imobiliárias e locacionais, subvertendo as lógicas de um planejamento socioterritorial mais equilibrado e tratando com equanimidade a totalidade da aglomeração conforme o ideário da Reforma Urbana.

Na escala metropolitana, importa ressaltar como a desigualdade impacta os processos decisórios. Desde a segunda metade da década de 90, os planos estratégicos, à imagem daquele atualmente em gestação – "Recife

500 anos" –, isolam a dimensão social, às vezes confundida com desenvolvimento humano, da dimensão econômica. Essa operação, efetuada ao arrepio do conceito de Amartya Sen, para quem o desenvolvimento humano consiste na ampliação da capacidade de escolha e de interação dos indivíduos na sociedade, na economia e na política (SEN, 2000) leva a remeter a redução da desigualdade social a um horizonte temporal distante, decorrente da educação. A dimensão econômica fica solta e é tratada, no imediato, a partir das vantagens comparativas na perspectiva da competição entre lugares e regiões. Subestima-se os pequenos empreendimentos, sejam eles realizados no rural e no urbano, que são as saídas encontradas pelas famílias de menor renda e educação. Isso leva a dar excessiva prioridade aos megaempreendimentos (fortemente concentrados em capital) e ao setor do terciário avançado (fortemente concentrado em empreendedores com altíssimo nível educacional) que exigem para empregabilidade condições que a maioria dos indivíduos não possuem. Assim sendo, as condições de partida de extremada desigualdade socioeconômica de oportunidades, não são levadas em conta como um princípio norteador na dimensão econômica dos planos e programas. Considerando as condições de incerteza e instabilidade devidas aos movimentos mundiais e rápidos do capital financeiro, as possibilidades restritas e temporárias do estado nacional/estadual/municipal de investir em setores tais como Educação, Saúde, Assistência Social, Infraestruturas públicas (mesmo reconhecendo os avanços conseguidos nas últimas décadas) e as mobilizações fragmentadas e descontinuas de parcelas subalternas (identificadas como aquelas que não tiveram muitos poderes, senão na esfera das suas famílias) para conquista de direitos, a redução da desigualdade é remetida às calendas gregas.

Considerações Finais

Em termos conclusivos, destacamos algumas hipóteses que permearam o texto.

Hipótese central:

Numa metrópole regional e periférica as práticas hegemônicas do tripé capital internacional/Estado/capital nacional impuseram-se sendo lhes necessárias adaptações a conjunturas movediças, conquanto encontraram nas estruturas desiguais e na incompletude da metrópole, possibilidades para desenhar estratégias de médio prazo, que permitiram operações de curto prazo que redesenharam a configuração do espaço metropolitano tanto na sua área concentrada como nas suas bordas.

Outras hipóteses a destacar:

➔ Sobre mudanças no comportamento dos agentes, em suas estratégias para maximização dos lucros imobiliários:

Na década de 2000, a hegemonia do capital de natureza mercantil (o capital de incorporação) na produção de moradias para o mercado, confere centralidade ao lucro imobiliário como motor do processo de acumulação, e não ao lucro da construção. Recentemente, com os megaempreendimentos, os grupos incorporadores tornam-se grandes proprietários fundiários e a especulação desloca seu foco principal do lucro imobili**ário** para a renda fundiária.

Identifica-se a emergência de uma governança empreendedora, na qual o planejamento e a regulação são substituídos por um modelo de intervenção baseado na criação de exceções na legislação e de procedimentos que enfraquecem os canais institucionais de participação democrática, bem como, na transferência para o setor privado do protagonismo das soluções urbanas, sob a égide da financeirização do capital. Reafirma-se, assim, o tripé: capital internacional/ Estado/ Capital nacional.

➔ Referente ao peso crescente das estratégias de comunicação na viabilização desses empreendimentos

A crescente utilização de estratégias de comunicação, envolvendo o marketing e a comunicação pública, coloca no segundo plano o ideário da Reforma Urbana e seus protagonistas nas instâncias participativas geradas durante o século XX, ocorrendo novas práticas comunicativas contra hegemônicas por meio de redes sociais.

➔ Sobre a organização social do território:

A organização social do território foi de tal maneira naturalizada e vivenciada durante séculos que não ganhou status de visibilidade como componente central da totalidade urbana. (Hipótese principal)

Sua estabilidade ao longo do tempo: bolsões de inclusividade exclusiva, autosegregação versus indiferenciação aparente dos espaços populares

Radicalização recente da segregação, que a escala das representações estatísticas em escala metropolitana não revela, mas que reativa movimentos sociais em parcelas da sociedade.

Referências bibliográficas

ALENCASTRO, Luiz Felipe de. **O trato dos viventes:** Formação do Brasil no Atlântico Sul - Séculos XVI e XVII. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

ANDRADE, Gilberto Osório de. **Migrações internas e o Recife. Recife:** Ministério da Educação e Cultura, Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais, 1979.

BARBOSA, Adauto Gomes. **Exclusivismo socioespacial na Região Metropoli-**

tana do Recife: produção do espaço e governança do complexo imobiliário, residencial e de serviços Reserva do Paiva. Recife: Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-graduação em Geografia, 2014.

BARBOSA, David Tavares. **Novos Recifes, velhos negócios:** política da paisagem no processo contemporâneo de transformações da Bacia do Pina – Recife/PE: uma análise do Projeto Novo Recife. Recife: Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-graduação em Geografia, 2014.

BEZERRA, Natália. **O Subsidio no Programa Minha Casa Minha Vida:** Um estudo de caso no munícipio de Igarassu/RMR/PE. Recife: Dissertação (mestrado). MDU/UFPE, 2014.

BITOUN, Jan. A contribuição dos planos estratégicos na gestão municipal: modernização do discurso, seletividade ou aprimoramento das práticas? In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org). **Urbanização e Cidades:** Perspectivas Geográficas. Presidente Prudente: 2001, p.291-309.

BITOUN, J.; MIRANDA, L. A Região Metropolitana do Recife: Principais características da sua região de influência e da integração dos municípios na aglomeração recifense. In: SOUZA, M. A. A.; BITOUN, Jan (Orgs.) **Recife: transformações na ordem urbana.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS - SPI. **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento:** Volume I – Sumário Executivo. Brasília, DF: 2008.

_____. SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Incorporação e Loteamentos.** Disponível em: https://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaFisica/IRPF/2006/perguntas/IncorporacaoLoteamento.htm. Acessado em: 04/12/2016

BRASIL. **Lei nº 4.591 de 16 de dezembro de 1964.** Dispõe sôbre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4591.htm. Acessado em: 04/12/2016

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Avaliação ambiental de terrenos com potencial de contaminação:** gerenciamento de riscos em empreendimentos imobiliários. Brasília: CEF, 2008.

CLEMENTINO, Maria do Livramento M. O algodão e a vida urbana. In: **Economia política do desenvolvimento.** Maceió, vol. 3, Edição Especial, p. 71-80, ago. 2010.

ENANPUR. **Anais do XV encontro nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e regional:** desenvolvimento, planejamento e governança. Recife: ANPUR, 2013 (CD ROM)

FERNANDES, Ana Cristina; LACERDA, Norma; PONTUAL, Virgínia (Orgs.). **Desenvolvimento, planejamento e governança; o debate contemporâneo.** Rio de Janeiro: Letra Capital: ANPUR, 2015.

HAUTREUX, J., ROCHEFORT, M. **Physionomie générale de l'armature urbaine française.** Annales de Géographie, 1965, t. 74, n. 406, p. 660-677.

IPEA. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil:** configurações

atuais e tendências da rede urbana / IPEA, IBGE, UNICAMP. Vol. 1, Brasília: IPEA, 2002. pp.85-86.

_____. O que é Índice de Gini. In: Desafios do Desenvolvimento. **Revista de Informação e Debates do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.** 2004. Ano 1 . Edição 4 - 1/11/2004. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28&Itemid=23. Acessado em: 12/09/2016

IBGE. **Esboço Preliminar de Divisão do Brasil em Espaços Polarizados**. Rio de Janeiro: IBGE, 1967.

IBGE. **Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas**. Rio de Janeiro: IBGE, 1972.

_____. **Regiões de influência das Cidades 1978.** Rio de Janeiro: IBGE, 1987.

_____. **Estatísticas Históricas do Brasil** (...). Rio de Janeiro: IBGE 1990.

_____. **Regiões de influência das Cidades 1993.** Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

_____. **Regiões de influência das cidades 2007.** Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

_____. **Divisão Urbano Regional 2010.** Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

LEAL, Suely. Empresarialismo Competitivo e Produção Imobiliária no Processo de Organização do Espaço Metropolitano do Recife In: **Anais do X Colóquio Internacional sobre Poder Local.** Salvador, 2006.

LEAL, S. R. **Produtos e Inovações na Oferta Imobiliária nas Cidades Brasileiras:** Os 'Ecomegaempreendimentos' na Metrópole do Recife. Relatório de Pesquisa. Recife, NUGEPP/MDU/CNPq, 2012.

LIMA, J. A. G. **Inovações no produto imobiliário:** o modelo de "cidades e bairros planejados" como paradigma de uma nova governança? Recife: O Autor, 2015. 161 p.

MIRANDA, L. I. B. **Produção do espaço e planejamento em áreas de transição rural-urbana:** o caso da Região Metropolitana do Recife – PE. Recife: Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CAC. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano, 2008.

MIRANDA, L. I. B; BITOUN, jan. Região Metropolitana do Recife: Estratificação social, estrutura e organização do território. In: SOUZA, M. A. A.; BITOUN, Jan (Orgs.) **Recife: transformações na ordem urbana.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. O que é urbano no mundo contemporâneo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, Ipardes, n. 111, p. 9-18. jul.- dez., 2006.

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

MOURA, Rosa; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. **Estatuto da Metrópole:** enfim aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira? Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles/ Boletim Metrópole, n. 371, 29 jan.2015.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **A metrópole brasileira na transição urbana**

(1980-2010). Rio de Janeiro: OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES / INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA / FAPERJ – CAPES – CNPq, 2013ª

SANFELIU, Carmen Bellet. Del concepto ciudad media al de ciudad intermedia en los tempos de la globalizacion. In: SANFELIU, Carmen Bellet; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Ed.). **Las Ciudades medias o intermedias en un mundo globalizado.** Lleida: Ediciones de la Universitad de Lleida, 2009. p. 21-40.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Dialética Negativa do Estado In: FALCÃO, J. (org). **Invasões urbanas:** conflito de direito de propriedade. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1984

SANTOS, Milton. **Crescimento nacional e nova rede urbana:** o exemplo do Brasil. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, IBGE, v. 29, n. 4. p. 78-116, 1967.

_____. **Espaço e método.** São Paulo: Nobel, 1985.

_____. Flexibilidade tropical. **Revista Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo: Pini, n. 38. p. 44-45 out-nov. 1991.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SINGER, Paulo. **Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana.** São Paulo: Editora Nacional, 1969.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. **Os Espaços de Pobreza da Região Metropolitana do Recife:** Atualização do Sistema de Informações Geográficas e análise da desigualdade/segregação socioespacial. Relatório Técnico. Recife: Observatório PE/CNPq, 2012.

SOUZA, M. A. A.; BITOUN, Jan (Orgs**.) Recife: transformações na ordem urbana.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

TAVARES, Rodrigo. **Novas Convenções na Cidade-Oportunidade:** O mercado imobiliário informal de aluguel sob os efeitos da hiperurbanização. Tese (doutorado). Recife: MDU/UFPE, 2015.

CAPÍTULO 05

Salvador: transformações de uma metrópole da periferia

Inaiá Maria Moreira de Carvalho
Gilberto Corso Pereira

Introdução

Este trabalho se insere nos debates do Observatório das Metrópoles sobre a dinâmica contemporânea das metrópoles brasileiras, analisando a trajetória daquela que foi a primeira capital do país e hoje é seu terceiro maior centro urbano, a cidade de Salvador.

Dando início à referida análise, vale lembrar que as transformações contemporâneas do capitalismo, com a globalização, a reestruturação produtiva, a financeirização da riqueza e a conformação de uma nova geografia e de uma arquitetura produtiva que tece redes e nós em função de fluxos mundializados têm contribuído para revitalizar o papel e a relevância desses grandes centros e provocado mudanças significativas na sua ordem social e urbana. Colocadas no centro da agenda da pesquisa urbana, essas mudanças têm suscitados debates e controvérsias entre os estudiosos e pesquisadores.

Como se sabe, esses debates foram iniciados sob a influência de autores como Friedman (1986) e, principalmente, Sassen (1991 e 2010) que analisa o surgimento e as mudanças ocorridas nas denominadas "cidades globais" com a hipótese básica da existência de vínculos estruturais e necessários entre a globalização e a intensificação da dualização social nessas cidades. Com a segmentação do mercado de trabalho, as transformações assinaladas teriam produzido produziram uma nova estrutura social, marcada pela polarização entre categorias superiores e inferiores da hierarquia social e pela concentração da renda, assim como pela redução das camadas médias e pela dualização do espaço urbano.

Mas estudos como os efetuados por autores como Preteicelle (2003 e 2006), Marcuse e Kenpen (2000), Gonzalez (2010), Ciccollela (2014), Mattos (2010 e 2014) e Ribeiro (2013) sobre a realidade de metrópoles da Europa e da América Latina, não confirmam a substituição da estrutura de classes

da sociedade industrial por uma polarização entre os mais ricos e os mais pobres, nem a dualização do espaço urbano. Tais estudo evidenciam, antes, uma certa estabilidade das estruturas sociais e urbanas, ao lado de algumas transformações similares, mas com modalidades e alcance específicos em cada cidade. Afinal, essas estruturas se conformaram historicamente, e sua dinâmica não pode ser dissociada do padrão de desenvolvimento e da conformação de cada sociedade, das suas condições de articulação à economia globalizada, da estrutura e relações de poder e das disputas e conflitos sociais em torno da apropriação do solo urbano. Disputas e conflitos que vêm se intensificando na fase atual do capitalismo, com a urbanização desempenhando um papel crucial na absorção do capital em escala cada vez mais ampla, colocando as metrópoles como protagonistas centrais do processo de crescimento em escala mundial, como bases e elos através dos quais se materializam amplos processos de acumulação.

Por isso, no caso das metrópoles brasileiras, entre outros aspectos há que se considerar

- como a industrialização e o desenvolvimento do país levou a uma divisão inter-regional do trabalho que implicou em uma significativa diferenciação econômica e política do espaço nacional, criando uma rede urbana marcada pela diferenciação conforme a posição que a região ocupa no processo de acumulação e valorização do capital;
- como a acumulação urbana foi central na constituição de um bloco de poder fundado na articulação entre o Estado, os capitais nacionais e os capitais internacionais através do que Lessa e Dain (1984) denominam como a "sagrada aliança", e de um vigoroso circuito de acumulação urbana. Congregando grandes proprietários imobiliários, empreiteiros de obras públicas, construtoras residenciais e concessionárias de serviços públicos, esse circuito passou a abrigar e favorecer interesses nacionais dominantes que haviam sido deslocados pelas grandes indústrias estrangeiras, transformando-se em uma fonte básica de riqueza e de poder para os seus integrantes;
- como o crescimento urbano brasileiro não foi acompanhado por políticas de regulação do uso do solo e de provisão de moradia, os salários dos trabalhadores não cobrem plenamente os seus custos de reprodução, entre eles habitação, e os mesmos sempre estiveram sujeitos à "espoliação urbana", (KOWARICK, 1979), tendo que prover a sua moradia fundamentalmente através da autoconstrução em áreas precárias, desvalorizadas, desequipadas e segregadas;
- como o avanço do capital e das forças do mercado vêm interferindo

mais recentemente sobre o desenvolvimento dessas cidades, recortando, fragmentando e redesenhando seus territórios e direcionando suas transformações.

No que tange às transformações mencionadas, pesquisas efetuadas tanto no Brasil como em outras metrópoles da América Latina têm evidenciado que a abertura a reestruturação produtiva, o avanço do capital financeiro e a influência das ideias neoliberais têm levado a mudanças similares sobre a sua estrutura social, como uma certa desindustrialização, um crescimento e diversificação das atividades terciárias, uma flexibilização do mercado de trabalho e um aumento das desigualdades, mas sem conduzir a uma polarização.

No que se refere à estrutura urbana, essas pesquisas têm destacado a expansão das metrópoles para a borda e para o periurbano, o surgimento de novas centralidades e o descenso demográfico e a própria deterioração de antigas áreas centrais; a edificação de equipamentos de grande impacto na estruturação do espaço urbano, como shoppings centers, grandes hospitais, complexos empresariais e centros de convenções; a difusão de novos padrões habitacionais, com inversões imobiliárias destinadas aos grupos de alta e média renda e a proliferação de condomínios verticais e horizontais fechados e protegidos por dispositivos explícitos de separação física e simbólica, como cercas, muros e sofisticados aparatos de segurança, o que amplia progressivamente a auto segregação dos mais ricos, a fragmentação e as desigualdades urbanas; alguns estudos também destacam o abandono, por parte do Estado, de boa parte de suas funções tradicionais de planejamento e gestão urbana e metropolitana, que vêm sendo transferidas para atores privados e levando a uma afirmação crescente da lógica do capital imobiliário na produção e reprodução dessas cidades, com impactos decisivos sobre a estrutura urbana e a vida da sua população.

Sobre essa última mudança, é preciso reconhecer que, nas sociedades capitalistas, a interferência do capital imobiliário sobre o desenvolvimento urbano não constitui propriamente uma novidade. Como bem ressaltam Logan e Molotch (1987), nessas sociedades a produção do espaço urbano envolve um conflito entre o seu valor de uso e o seu valor de troca que opõe, de um lado, os moradores da cidade, interessados, sobretudo, na defesa da sua qualidade de vida, e de outro, uma coalizão de interesses econômicos comandada pelo capital imobiliário que busca um maior retorno financeiro e uma ampliação dos seus lucros, com a transformação da cidade em uma espécie de "máquina de crescimento".

Com as transformações econômicas e sociais contemporâneas, porém, o poder dessa coalizão e o conflito de interesses em torno do processo de

desenvolvimento urbano também se modificaram e ampliaram, como diversos estudiosos e a própria observação empírica mais imediata têm deixado patente (DUHAU; 2005; RIBEIRO, 2013 e 2015; MATTOS, 2010 e 2014; HARVEY, 2014). Com o avanço da globalização, da financeirização da riqueza e da aceleração dos fluxos de capital associados às políticas de liberalização econômica, assim como a queda da rentabilidade da "economia real", parte significativa do excedente tem buscado destinos alternativos, aumentando a importância dos recursos orientados para o setor imobiliário e serviços urbanos. No caso do Brasil esses fenômenos e a fusão entre o capital imobiliário nacional e internacional reconfiguraram essa coalizão e a "sagrada aliança", que agora se expande inclusive para a área da habitação de interesse social, construindo grandes conjuntos de micro unidades nas periferias da cidade. E como o lucro se coloca como o critério básico das decisões sobre as suas intervenções, elas são realizadas independentemente de qualquer projeto urbano integrado, aumentando o seu impacto sócio territorial.

Por outro lado, novos espaços e infraestrutura, passaram a ser demandados para abrigar as novas atividades hegemônicas (como os serviços financeiros, de consultoria, informática ou assessoria), para o turismo e para a moradia, consumo e lazer das camadas de alta e média renda. Esses e outros fenômenos têm demandado a ampliação e a reconfiguração da malha urbana e estimulado as atividades imobiliárias. A isto se soma a difusão de um novo enfoque de governança que se rege pelos princípios de subsidiariedade estatal, ênfase nos mecanismos de mercado e busca de competitividade urbana, deixando em plano bastante secundário o acesso mais justo aos fundos públicos, a redistribuição de renda e a proteção ambiental.

Sob a influência do ideário neoliberal, de agências multilaterais e de alguns consultores internacionais, em várias cidades do Brasil e da América Latina a governança vem assumindo um novo significado, com o abandono da matriz de planejamento racionalista e funcionalista e a adoção do chamado "empreendedorismo urbano". Discutida por autores como Harvey (2008), Vainer (2002), Maricato (2002), Gonzalez (2010) e Mattos (2010), essa governança se inspira em conceitos e técnicas oriundas do planejamento empresarial; compreende a cidade, principalmente, como sujeito ou ator econômico, e vê com eixo central da questão urbana a busca de uma competitividade orientada para atrair os capitais que circulam no espaço sem fronteiras do mundo globalizado, de forma a ampliar os investimentos e as fontes geradoras de empregos.

Para o alcance desse objetivo competiria aos governantes locais utilizarem estratégias de marketing para a promoção e "venda" da imagem

da sua cidade, considerando as expectativas e demandas do mercado nas suas decisões e ações e criando um ambiente favorável e atrativo para os negócios. Como bem ressalta Mattos (2010), essas orientações favorecem especialmente os capitais imobiliários, com os quais os governos locais, pressionados, muitas vezes, pela crise fiscal e pelas demandas de crescimento econômico e criação de empregos, tendem a negociar as condições para a sua maior expansão. Com isso a coalizão de interesses comandada pelos referidos capitais adquire um novo poder e protagonismo, viabilizado, inclusive, pelo seu atual porte e perfil, pela sua maior capacidade de intervenção no espaço urbano e pelo grau de liberdade de que passou a desfrutar a partir dos discursos e das orientações "empreendedorismo urbano".

O conjunto de fenômenos assinalados vêm interferindo sobre a dinâmica e a ordem social e urbana das grandes cidades, mas seus impactos não deixam de ser mediados pela história e características de cada cidade, envolvendo fatores como a sua geografia, base produtiva, regulação urbana e posição na rede nacional de cidades. Afinal, como bem assinala Preteicelle (2003), a conformação de cada cidade é, inevitavelmente, uma herança histórica dos movimentos da economia e da sociedade no longo prazo, cristalizada tanto nas estruturas materiais do espaço construído como nas formas sociais de sua valorização simbólica e sua apropriação. É a partir desses pressupostos que será efetuado o estudo do caso de Salvador e de sua região metropolitana.

A Cidade e sua Trajetória

Fundada no início do período colonial com funções político-administrativas e mercantis, Salvador sediou o governo geral do Brasil até 1763, sendo a mais importante cidade do país. Mas, com a transferência da capital para o Rio de Janeiro, o declínio da economia agroexportadora local, o processo de industrialização do país, o avanço da divisão inter-regional do trabalho, a constituição de um mercado nacional unificado e a concentração das atividades industriais na região centro-sul, Salvador foi afetada negativamente e experimentou uma longa estagnação econômica, populacional e urbana até a década de 1950. No início dessa década sua população era inferior a trezentos mil habitantes, com a maioria deles amargando uma situação de vulnerabilidade e pobreza, associada à dimensão e às condições da precariedade ocupacional.

Ao longo da década de 1940, porém a cidade já experimentara uma certa expansão populacional e urbana (com a chegada de migrantes tangidos pela crise da agropecuária estadual) e a ocorrência de algumas grandes

ocupações coletivas de terra, a exemplo da Corta Braço, que veio a constituir o atual bairro popular da Liberdade. E a partir dos anos 50, com a descoberta e exploração de petróleo em municípios vizinhos, que hoje integram a sua região metropolitana, Salvador começou a superar a sua longa estagnação e atraso econômico. Mudou o seu padrão de inserção na divisão inter-regional de trabalho e passou a acompanhar o desenvolvimento, a industrialização e o avanço da urbanização do país, ainda que com um agravamento local das perversões sociais que caracterizaram nacionalmente esses processos.

Embora não chegasse a produzir uma diversificação mais ampla da estrutura produtiva da região, os investimentos na produção e refino de petróleo dinamizaram sua economia, levando ao surgimento de algumas indústrias complementares a essas atividades e à expansão da construção civil, do comércio e da prestação de serviços. Na década de 1960 a região recebeu investimentos industriais incentivados associados a políticas de desenvolvimento regional, e dos anos 1970 para 1980 os esforços do governo federal para complementar a matriz industrial brasileira, com a produção de insumos básicos e bens intermediários, somados à disponibilidade de matérias primas e a projetos e pressões de forças locais, levaram à implantação de um grande polo petroquímico e de um complexo de transformação de cobre.

Apesar dos seus reduzidos vínculos com a economia estadual e local, esses investimentos tiveram um impacto extraordinário sobre a velha capital. Direta ou indiretamente, o avanço industrial estimulou o surgimento de novas atividades e a expansão e modernização de outras. A administração pública ganhou maior peso, o varejo acelerou sua modernização, a construção civil foi dinamizada e os serviços de consumo intermediário ou final (como engenharia, transportes, comunicações) experimentaram um significativo desenvolvimento, ampliando e diversificando as oportunidades de emprego e o leque e a massa de salários, com impactos bastante significativos sobre a estrutura social.

A população cresceu bastante, tanto em termos vegetativos como pela intensidade das migrações, chegando a 655.735 habitantes em 1960, 1.007.195 em 1970, 1.506.860 em 1980, e 2.075.273 em 1991, conforme Gordilho Souza (2008). As classes médias se ampliaram e se diversificaram com o aumento da demanda de técnicos e profissionais como engenheiros, administradores, economistas, advogados, contadores, professores e profissionais de saúde, tanto em decorrência dos investimentos privados como do novo protagonismo e do crescimento do aparato estatal. O emprego na indústria de transformação se expandiu, principalmente a partir da implementação do complexo petroquímico, levando à emergência de um operariado industrial moderno,

com qualificação, salários e benefícios bem mais elevados que a média local. A construção civil foi dinamizada pela implantação das indústrias e por uma intensa renovação da cidade, criando vários novos postos de trabalho, e tanto as demandas das empresas como a expansão da massa salarial e do consumo ampliaram as oportunidades para a prestação de serviços de um modo mais geral. Com todos esses movimentos, até a década de 1980, Salvador experimentou uma criação bastante dinâmica de empregos, ampliando, diversificando e modernizando o seu mercado de trabalho.

Mas o perfil da nova indústria, orientada para a produção de bens intermediários e centrada em grandes plantas automatizadas de produção contínua, a exiguidade do mercado consumidor regional – pouco atrativo para investimentos com maior capacidade de absorção de mão de obra, como a indústria de bens de consumo final – e a centralização espacial e empresarial mantiveram a parcela de trabalhadores ocupados por esse setor bem mais reduzida que em outras metrópoles brasileiras. Além disso, as transformações assinaladas incidiram sobre um mercado de trabalho marcado por uma super oferta de mão de obra de baixa qualificação, reforçada pela atração de intensos fluxos migratórios para Salvador e para os municípios de sua região metropolitana, onde se passou a concentrar a riqueza, e pela vinculação de uma grande parcela da força de trabalho a ocupações precárias e de baixa remuneração. Por isso, mesmo na fase de maior crescimento econômico – ou seja, entre 1970 e 1985, quando Salvador se colocou entre as metrópoles mais dinâmicas do Brasil – persistiram os problemas ocupacionais e a pobreza de amplos segmentos da sua população, que se agravaram com a crise e as transformações nacionais dos anos 1990, como será visto em páginas posteriores deste trabalho (CARVALHO; BORGES, 2014).

Como seria de esperar, os fenômenos mencionados também se refletiram sobre a sua estrutura urbana. Conforme ressaltam Carvalho e Pereira (2008), na época em que a expansão e modernização da velha capital foram desencadeadas o que se tinha era uma região urbana pobre e incipiente, polarizada por uma cidade há muito estagnada, que exigia uma transformação. E isso se deu de forma bastante rápida e abrupta entre os anos 1960 e 1970, com a realização de grandes obras que acompanharam e anteciparam os vetores da expansão urbana e uma intensa ocupação informal de famílias de baixa renda na periferia. Nessa fase, comprometida com uma modernização excludente e com os interesses do capital imobiliário, a Prefeitura de Salvador, que detinha a maioria das terras do município, transferiu sua propriedade para algumas (poucas) famílias, através da Lei de Reforma Urbana de 1968[1].

1 Verdade ou lenda, consta que o anúncio de venda das terras públicas teria sido publicado

Com a abertura das chamadas avenidas de vale, extirpou do tecido urbano mais valorizado um conjunto significativo de assentamentos de baixa renda localizados na orla marítima, que havia sido reservada para as camadas mais afluentes e para o turismo, e tomou outras iniciativas que juntamente com o capital imobiliário interferiram decisivamente sobre os padrões de ocupação e os novos rumos de desenvolvimento da cidade. (BRANDÃO, 1981; GORDILHO SOUZA, 2008).

Essas intervenções, associadas à realização de investimentos imobiliários e em infraestrutura viária, pesados e seletivos, resultaram na conformação de um espaço urbano extremamente desigual e segregado. Nele, partindo do centro tradicional (na década de 1980 já bastante esvaziado de suas funções e onde ainda hoje subsistem alguns enclaves e bairros populares mais antigos) se configuraram três vetores de expansão bastante diferenciados: a Orla Marítima Norte, o "Miolo" e o Subúrbio Ferroviário, no litoral da Baia de Todos os Santos. O primeiro representa a "área nobre" da cidade, local privilegiado de moradia, serviços e lazer, onde se concentram a riqueza, os investimentos públicos, os equipamentos e serviços urbanos, os pontos de atração turística, os interesses do capital imobiliário e as oportunidades de trabalho e de obtenção de renda. O segundo, localizado no centro geográfico do município, até então um grande vazio, adquiriu acessibilidade e começou a ser ocupada com investimentos estatais em infraestrutura e a implantação de conjuntos habitacionais para a denominada "classe média baixa". Como grande parte da área foi considerada como "não edificável", por sua enorme declividade, sua expansão foi continuada por loteamentos populares e sucessivas "invasões"[2] com uma disponibilidade de equipamentos e serviços bastante reduzida. Já o Subúrbio Ferroviário teve sua ocupação impulsionada inicialmente pela implantação de uma linha férrea, em 1860, constituindo, a partir dos anos 1940, a localização de muitos loteamentos populares que foram ampliados nas décadas seguintes, com suas áreas livres também invadidas. Transformou-se em uma das áreas mais carentes e problemáticas da cidade, sendo marcada pela precariedade habitacional pelas deficiências

---

no Diário Oficial do Município na véspera do Natal, levando a um conhecimento bastante restrito e seletivo dos possíveis interessados na sua aquisição.

2 Assim passaram a ser designadas as áreas de habitação popular que se formaram ou cresceram por uma "ocupação espontânea", direta e sobretudo, de forma coletiva, iniciada por famílias sem recursos e sem moradia, à revelia do proprietário fundiários, portanto, sem consentimento, intermediação ou comercialização (Gordilho Souza, 2008). A carência de renda e de políticas orientadas para atender às suas necessidades de moradia levou a numerosa população pobre de Salvador a recorrer principalmente a esse procedimento e à autoconstrução para resolver seus problemas habitacionais.

de infraestrutura, equipamentos e serviços e, mais recentemente, por altos índices de violência. A figura I mostra a extensão de Salvador na metade do século passado (imagem à esquerda) e sua expansão a partir dos anos setenta (imagem à direita).

Figura I: Crescimento de Salvador dos anos 1950 a 1970, Vetores de Expansão de Salvador – anos 1970

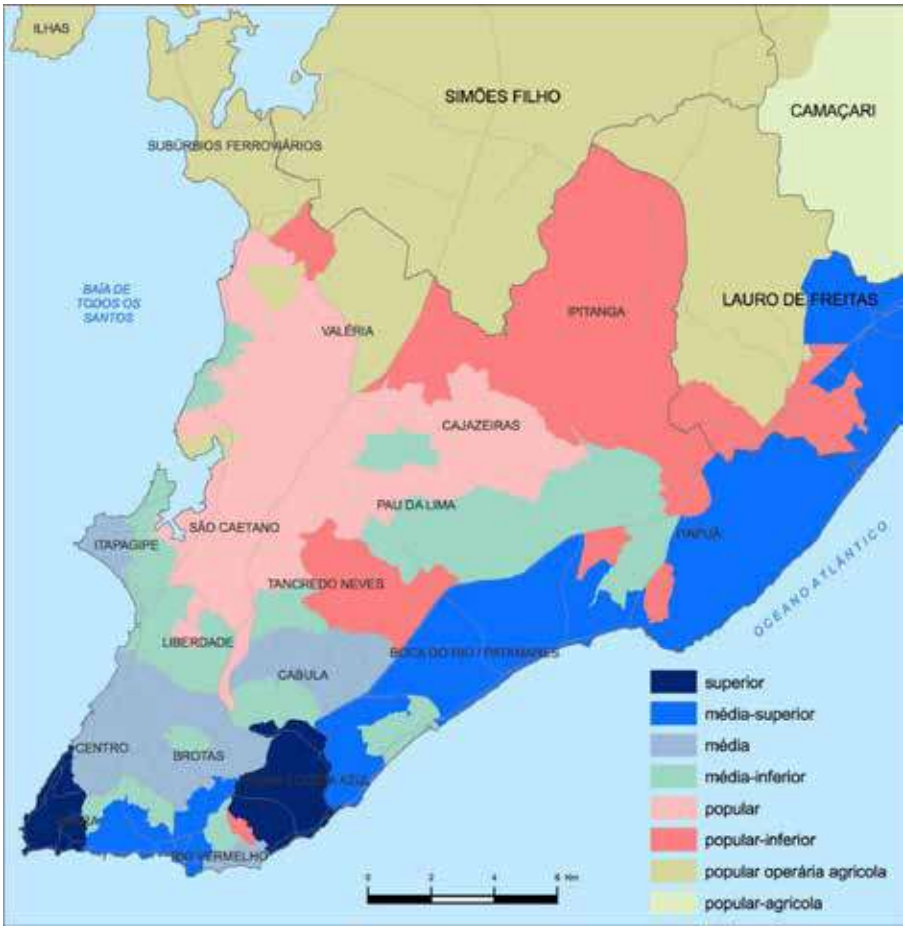
Fonte: elaboração dos autores (PEREIRA, 2014)

A nova dinâmica econômica e urbana de Salvador incrementou a ocupação da Orla Atlântica na direção norte, inclusive com a implantação de diversos condomínios horizontais fechados para as camadas de média e alta renda, enquanto a população de baixa renda era remetida para as periferias distantes e desequipadas do Miolo, do Subúrbio e dos limites da cidade. Como foi visto, favorecido pelo contexto da ditadura o governo municipal contribuiu de forma relevante para essa periferização, extirpando do tecido urbano mais valorizado um conjunto significativo de assentamentos da população de baixa renda (que ocupavam tradicionalmente os fundos até então inacessíveis dos numerosos vales da cidade) e erradicando várias "invasões" populares localizadas na Orla Atlântica.

No início da década de 1990 a apropriação do espaço urbano apresentava a conformação identificada por Carvalho e Pereira (2008) com base nos dados sobre a ocupação da população economicamente ativa e na metodologia desenvolvida pelo Observatório das Metrópoles,[3] ilustrada pela figura 2.

3 Essas ocupações foram classificadas e agregadas em categorias mais abrangentes, denominadas como CATS, a partir do pressuposto teórico de que o trabalho constitui a variável básica para a compreensão das hierarquias e da estrutura social, traduzindo, em grande

Figura II: Tipologia Sócio Espacial, Salvador – 1991



Fonte: IBGE, 2010, Carvalho e Pereira, 2014, elaboração dos autores

Como se sabe, é nessa fase desenvolvimentista, entre 1960 e 1980, que se conforma a região metropolitana de Salvador, institucionalizada pelo Governo Federal em 1973, principalmente em decorrência da importância do polo petroquímico de Camaçari para o governo militar da ocasião. Ampliada

---

medida, o lugar que as pessoas ocupam nas relações econômicas e a dimensão simbólica desse lugar (Bourdieu, 1989). Em um segundo momento, foi analisada a distribuição dessas categorias no espaço da metrópole, usando como recorte territorial áreas definidas por uma agregação de setores censitários utilizados no Censo pelo IBGE. Levando em conta como as diversas categorias encontravam-se representadas nas diversas áreas foi elaborada uma tipologia que as classificou como superior, média-superior, média, média popular, popular e popular inferior, de acordo com a predominância na composição dos seus moradores. Para maiores informações sobre esses procedimentos, ver, Carvalho e Corso, 2008 e 2014.

no decorrer dos anos, inicialmente esta região reunia pequenos municípios tradicionalmente dedicados a uma agropecuária de baixa produtividade ou ao veraneio dos moradores da capital baiana, onde vieram a se instalar as atividades de exploração do petróleo e os novos investimentos industriais, como Candeias, São Francisco do Conde, Simões Filho, Camaçari, Dias D'Ávila, onde se expandiram grandes investimentos turísticos, principalmente após a abertura de uma rodovia litorânea que liga Salvador à fronteira de Sergipe.

Em decorrência desses investimentos alguns municípios da RMS (Região Metropolitana de Salvador) atraíram significativos contingentes de migrantes de baixa renda (notadamente na fase de construção das unidades industriais), experimentando um relativo crescimento populacional. Mas a mão de obra industrial foi recrutada basicamente em Salvador, que manteve a sua macrocefalia (concentrando 80% da população da RMS no ano 2000[4], de acordo com os dados do Censo Demográfico do IBGE), enquanto os demais municípios conservaram uma população e uma estrutura ocupacional pouco diversificada, com numerosos residentes nas áreas rurais e suas áreas urbanas podendo ser classificadas como de base popular ou popular inferior. O município de Lauro de Freitas foi uma exceção. Vizinho e depois conurbado com Salvador, Lauro de Freitas passou a sediar numerosos loteamentos e condomínios fechados de alto padrão na sua orla, que atraíram empresários, dirigentes e profissionais de nível superior, entre outras categorias de média e alta renda, que trabalham principalmente no Polo ou na própria cidade de Salvador.

A Metrópole no novo ciclo de desenvolvimento nacional

Com as transformações assinaladas, Salvador e sua região metropolitana chegaram a última década do século 20 com uma outra estrutura urbana, uma população de mais de dois milhões de habitantes e um outro padrão de inserção na economia nacional.

Na referida década, porém, as condições do Brasil já haviam mudado substancialmente, com o esgotamento do padrão de desenvolvimento ancorado na industrialização substitutiva de importações, o agravamento da crise econômica, a aceleração do processo inflacionário e a adoção das políticas de abertura e ajuste recomendados pelas agências multilaterais. Essas mudanças, associadas a uma inserção passiva e subordinada do país na dinâmica de uma economia

4 Enquanto isso, Madre de Deus possuía somente 12.036 habitantes, São Francisco do Conde 26.282, Dias D'Ávila 45.333 e Candeias 76.783. Os municípios mais populosos da RMS, Lauro de Freitas e Camaçari, contavam respectivamente com apenas 113.543 e 161.727 moradores, conforme o IBGE no Censo de 2000.

mundializada sob a hegemonia do capital financeiro deixaram o Brasil mais exposto à instabilidade, aos ataques especulativos e às crises econômicas internacionais; levaram a uma desaceleração da produção, a uma tendência à desindustrialização e a um período de crescimento econômico bastante modesto, assim como a uma verdadeira desestruturação do mercado de trabalho. E, como seria de esperar, isso se refletiu de forma bastante intensa e adversa sobre as regiões metropolitanas, especialmente em casos como o de Salvador.

Como ressalta Almeida (2008), apesar da RMS ter passado a sediar o principal polo industrial do Nordeste, não se formou, aí um setor industrial com movimento próprio, diversificado e integrado, capaz de alterar a distribuição do emprego em favor do setor secundário, elevar significativamente o nível de renda local e redefinir o papel e os métodos de produção da agricultura regional. O desenvolvimento da agroindústria e da produção industrial de bens finais foi limitado: a nova indústria era basicamente, produtora de insumos e divisas, sustentando-se nas exportações intra-regionais e internacionais de produtos intermediários petroquímicos. Sua evolução estava subordinada à dinâmica da acumulação do grande capital financeiro e industrial concentrado no polo econômico do país, pois a nova indústria não eliminou o atraso relativo da economia regional, apenas o repôs num patamar mais elevado. E tampouco criou a massa de empregos prometida.

Assim, o esgotamento do antigo modelo desenvolvimentista, a abertura, a reestruturação da economia brasileira e a nova orientação neoliberal do Estado (com o abandono das políticas industriais e de desenvolvimento regional) tiveram um impacto bastante adverso sobre a estrutura produtiva local, afetando a dinâmica econômica e, especialmente, o nível e as condições de emprego. Não é por acaso que, segundo IBGE, o crescimento médio do PIB que teria alcançado 9,1% ao ano entre 1970 e 1975, 11,3% entre 1975 e 1980, 3,3% entre 1980 e 1985 e 5,7% entre 1985 e 1990 na capital baiana, caiu para 1% entre 1990 e 1996; que a precariedade ocupacional tenha se ampliado, a remuneração dos trabalhadores se reduzido e as taxas de emprego se elevado a níveis inusitados. Ainda conforme Almeida (2008) é emblemática a redução da mão de obra direta empregada pelo Polo Petroquímico de Camaçari para cerca de 1/3 do máximo alcançado na década de 1980, com larga utilização do trabalho terceirizado e temporário, que também avançou na indústria metal-mecânica e em alguns importantes ramos da economia metropolitana, como os serviços financeiros e de utilidade pública, destruindo empregos de maior qualidade.

Dados do IBGE do Censo de 2000 relativos à distribuição das pessoas ocupadas nos municípios que compõem a RMS deixam patente que a proporção de pessoas que dispunha de um trabalho regulado e protegido,

na condição de empregado com carteira assinada, militar ou funcionário público, não ia além de 53,8 em Salvador, e que esse número era ainda mais desfavorável nos municípios menos urbanizados e desenvolvidos da região, como São Sebastião do Passé, Mata de São João, Itaparica e Vera Cruz. As taxas de desemprego atingiam quase um quarto da população economicamente ativa na capital e na média da região, elevando-se ainda mais em alguns municípios, e os níveis de pobreza e de indigência atingiam, respectivamente 30,7% e 23,1% em Salvador e 46% e 23,1% na média do conjunto dos municípios (IBGE, 2000). Mas entre 2004/2005 a economia brasileira entrou em novo ciclo, com uma evolução positiva associada a uma conjuntura internacional que lhe foi bastante favorável, ao aumento das exportações, a mudanças na política econômica e a medidas como a retomada dos investimentos públicos, a expansão do crédito e a valorização do salário mínimo. O crescimento econômico se acelerou, com uma evolução da criação e formalização do emprego e uma melhoria das condições de renda da população, e isto se refletiu sobre as condições das áreas metropolitanas.

Nesse novo contexto a economia de Salvador e de sua região metropolitana recuperou um certo dinamismo, ainda que sua base produtiva não chegasse a ser fundamentalmente alterada, consolidando sua condição de metrópole terciária, expandido sua função de centro comercial e de serviços e de polo econômico e turístico baiano, ampliando suas conexões com o centro sul e o exterior e persistindo como um importante nó logístico na circulação de mercadorias e pessoas entre as regiões Sul, Sudeste e Nordeste do Brasil. A dimensão populacional, a concentração de metade do PIB estadual na RMS, a melhoria das remunerações e o consequente aumento da demanda estimularam o crescimento dos serviços públicos, dos serviços de apoio à produção e, especialmente, dos serviços pessoais. O incremento do turismo, a partir de investimentos governamentais em infraestrutura e de investimentos privados em grandes resorts, complexos hoteleiros e outros equipamentos alavancou o turismo, especialmente em municípios como Camaçari e Mata de São João. Mas o terciário avançado vem perdendo espaço com a transferência do centro decisório das grandes empresas baianas para a metrópole paulista e a tendência à concentração dos serviços mais especializados naquela região, com reflexos significativos e adversos sobre a estrutura do mercado de trabalho e os padrões de remuneração que prevalecem na metrópole baiana (PORTO, 2013).

A produção industrial também se expandiu, embora permaneça relativamente mais limitada do que em outras regiões e concentrada em termos espaciais e setoriais. Apostando na concessão de incentivos fiscais o governo estadual conseguiu atrair novos empreendimentos industriais para o polo de

Camaçari, com destaque para o complexo automobilístico da Ford Nordeste, implantado em 2001, compreendendo, além da montadora, várias empresas sistemistas e um terminal portuário exclusivo, construído na baia de Aratu para o escoamento da produção no país e para consumidores das Américas do Sul e do Norte, além da importação de veículos. Além disso, com a retomada do desenvolvimento econômico, a ampliação do emprego, a redução das taxas de juros e as novas facilidades de financiamento habitacional, após quase duas décadas de estagnação, o mercado imobiliário baiano voltou a crescer. Tanto a construção civil como as atividades a ela articuladas passaram a registrar um grande dinamismo, ampliando a sua relevância notadamente no que tange ao emprego da mão de obra de menor qualificação (PEREIRA, 2014).

Mas, com a relativa persistência da estrutura produtiva da RMS, foram mantidas a concentração da riqueza, a especialização e a diferenciação entre os municípios que a compõem. Em 2010, Salvador continuava como um grande centro de serviços responsável por 48,6% do PIB da região, Camaçari, São Francisco do Conde, Candeias e Simões Filho, municípios de base industrial, detinham conjuntamente outros 41,1%. Lauro de Freitas, sexto município em termos de riqueza, além de conturbado com Salvador, tem sido beneficiado pela ocupação de sua faixa litorânea por uma população de maior renda e pela expansão de um comércio e de serviços mais qualificados. Os demais municípios continuaram com economias incipientes, ancorados basicamente na presença de instituições públicas e em um comércio e serviços de menor expressão, embora Madre de Deus sedie o terminal marítimo da Petrobrás, Pojuca umas poucas indústrias e Mata de São João venha experimentando um crescimento do turismo, com a expansão de grandes complexos hoteleiros e loteamentos na orla desse município e no extenso litoral de Camaçari. (GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, 2011).

Ainda assim o mercado de trabalho se recuperou, as taxas de desemprego caíram, o peso dos trabalhadores por conta própria e em condições vulneráveis decresceu e a remuneração dos trabalhadores, em geral, experimentou uma certa recuperação. Mas como os movimentos assinalados não chegaram a alterar mais radicalmente a estrutura produtiva e o panorama ocupacional metropolitano, as referidas taxas ainda representam quase o dobro da média nacional; a maioria dos ocupados se encontra vinculada a atividades que não se destacam pela geração de postos de maior qualidade, como o comércio, os serviços tradicionais e a construção civil. A precariedade ocupacional se mantém bastante expressiva e tanto a capital baiana como os municípios da sua região metropolitana continuam se caracterizando como espaços de baixas remunerações. Em Salvador 79% dos ocupados recebiam

até três salários mínimos e apenas 11,3% mais de cinco salários no trabalho principal, conforme dados do Censo de 2010. Para o conjunto da RMS esses números eram de 80,1% e 10,1%, respectivamente[5].

Além disso, apesar das transformações assinaladas, registra-se uma persistência básica da sua estrutura social. E enquanto as metrópoles do polo dinâmico nacional se caracterizam pelo maior peso das categorias ocupacionais superiores e do operariado industrial, a marca básica de Salvador e de sua região continua sendo a proporção de ocupados na prestação de serviços de pouca ou nenhuma qualificação e da grande massa marginalizada, constituída pela maioria dos trabalhadores por conta própria, pelos assalariados precários e os desempregados.

Tabela I - Estrutura Social de Salvador e da RMS 2000 e 2010

Categorias Sócio ocupacionais	2000		2010	
	Salvador	RMS	Salvador	RMS
Grandes empregadores e dirigentes	1,2	1,0	1,5	1,4
Profissionais de nível superior	7,2	6,3	11,1	9,7
Pequenos empregadores	2,5	2,4	1,2	1,2
Trabalhadores em ocupações médias	29,5	28,1	29,6	27,3
Trabalhadores do setor secundário	17,5	19,5	18,2	20,7
Trabalhadores do terciário relativamente especializado	21,8	21,5	20,1	20,3
Trabalhadores do terciário não especializado	19,7	19,9	17,7	17,8
Trabalhadores agrícolas	0,4	1,1	0,6	1,6

Fonte: IBGE. Censos Demográficos de 2000 e 2010.

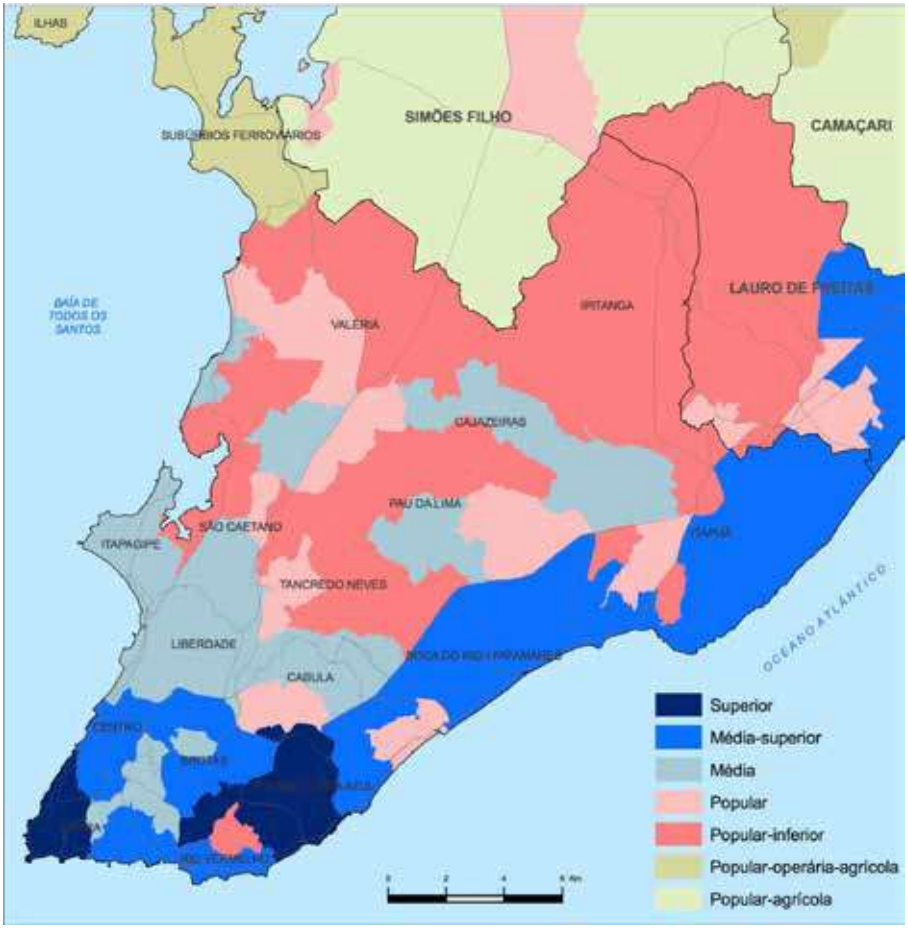
O grupo dos grandes dirigentes e empregadores se mantém reduzido. O contingente de profissionais de nível superior tem crescido, mas sem alcançar o peso conquistado em metrópoles mais desenvolvidas. A frequência dos pequenos empregadores se reduziu no fim do período analisado e os trabalhadores em ocupações médias (de escritório, supervisão, saúde, educação e segurança, ou atividades técnicas, artísticas e similares) mantiveram basicamente a sua participação. Os trabalhadores do setor secundário experimentaram uma certa queda na década de 1990, marcada pela crise e pela reestruturação produtiva,[6] e depois uma leve recuperação, asso-

5 Vale ressaltar, também, que os moradores em uma condição de indigência (9,5%), pobreza (19,3%) e sem rendimentos (4,7%) representam 33,5% da população de Salvador. No conjunto da região metropolitana esses números se elevam para 11, 20,6, 4,7 e 36,3%, respectivamente (IBGE, 2010).

6 Como em outras áreas do país, as transformações associadas à abertura e a reestruturação produtiva implicaram uma rápida introdução de novas tecnologias e novos padrões organiza-

ciada sobretudo ao grande incremento da produção imobiliária e ao peso dos ocupados na construção civil nos últimos anos. Como a economia de Salvador persiste ancorada em atividades terciárias, mais de um terço da sua população ocupada se vincula à prestação de serviços sem uma maior especialização, sendo digna de nota a significativa frequência dos ocupados no serviço doméstico, pequeno comércio, realização de biscates e outras atividades de reduzida produtividade e remuneração.

Figura III - Tipologia Sócio Espacial, Salvador – 2000



Fonte: IBGE, 2010, Carvalho e Pereira, 2014, elaboração dos autores

cionais. Empresas e outras organizações modificaram bastante suas estruturas e processos, enxugaram seus quadros, eliminaram departamentos e recorreram intensamente à terceirização, precarizando um grande volume de postos de trabalho.

Mas se a estrutura social vem sendo marcada pela persistência, o mesmo não se pode dizer da estrutura urbana. Como o território guarda uma herança e uma inércia histórica e a figura III deixa patente, a conformação básica e o macro padrão de segregação vêm se mantendo em Salvador, mas com mudanças que não são desprezíveis. Destacam-se, entre essas mudanças, o esvaziamento e a deterioração do antigo e a consolidação do novo centro, a edificação de maiores e modernos shoppings centers, centros de negócios e serviços e de convenções e a difusão de novos padrões habitacionais e inversões imobiliárias para os grupos de mais alta renda. Conforme constatado por Carvalho e Pereira (2008), as áreas classificadas anteriormente como superiores permaneceram como tal, com o acréscimo de mais uma delas, confirmando a tendência a um maior isolamento e segregação das elites, apontada por autores como Preteicelle (2003 e 2006), e uma crescente verticalização. Os demais espaços experimentaram uma evolução mais complexa. Alguns parecem ter atraído moradores de melhor nível social enquanto outros experimentaram uma evolução negativa, associada, inclusive, ao aumento da vulnerabilidade ocupacional e do desemprego que marcaram a década de noventa e os primeiros anos do século atual.

Na sua primeira década e nos anos mais recentes observa-se igualmente a permanência básica da estrutura urbana e do macro padrão de segregação conformado historicamente, como seria de esperar, mas com um aumento da fragmentação e das desigualdades espaciais e uma afirmação crescente da lógica do capital na produção e reprodução da cidade. Deixando patente a importância dos atores e decisões políticas locais sobre os rumos do desenvolvimento urbano, essa afirmação foi potencializada por uma estreita articulação dos interesses imobiliários com a prefeitura local, embalada pelo discurso do empreendedorismo e da competitividade urbana. Operando como facilitadora dos referidos interesses, a Prefeitura elaborou e enviou para aprovação da Câmara um novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano em 2004, alterando e flexibilizando normas, modificando os parâmetros construtivos e elevando o gabarito na "área nobre" da cidade. Bastante questionado, esse Plano foi aprovado na calada da noite, com muitas e suspeitas emendas, tornando-se objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por parte do Ministério Público, entre outros aspectos por desrespeitar as disposições do Estatuto da Cidade. Mas o Ministério Público só ganhou essa ação, quatro anos depois, e em 2008 outro Plano já havia sido aprovado, com as mesmas orientações do anterior. Além disso, o alcaide tomou várias outras iniciativas e institucionalizou alguns outros mecanismos que favorecem a coalizão de empresas e interesses imobiliários e, como o segundo Plano Diretor também

foi contestado judicialmente, conseguiu mudar a Lei de Ocupação e Uso do Solo (LOUOS) com as mesmas intenções[7].

Ademais, no início de 2010, a Prefeitura lançou, com grande publicidade, um conjunto de projetos alinhavados frouxamente pelo denominado planejamento estratégico, "doado" por um grupo de empresas do setor imobiliário à cidade, que, com um pretencioso título de "Salvador Capital Mundial", propunha um amplo conjunto de intervenções para direcionar seu desenvolvimento, com singelas declarações do alcaide de que

> Recentemente apresentamos a empresários, à imprensa e à sociedade o masterplan intitulado Salvador Capital Mundial, um plano completo de reconfiguração urbana para Salvador com 22 projetos estruturantes, incluindo novas avenidas, viadutos, requalificação da Orla Marítima, da Cidade Baixa e Península Itapagipana, elaborados por um grupo de arquitetos e urbanistas [...} um projeto que a Prefeitura de Salvador não teria como encomendar e pagar a famosos escritórios de planejamento urbano. (CARVALHO, PEREIRA, 2013).

Tais projetos não formavam um corpo coerente, tampouco integravam um plano único, sendo a expressão de interesses pontuais e direcionados para áreas da cidade sobrevalorizadas e saturadas, ou para áreas do centro tradicional com menor valorização do solo e onde, como forma de viabilizar um processo de gentrificação, o projeto justificaria a desapropriação dos imóveis. Nem o detalhamento das propostas nem a identificação dos seus financiadores foram divulgados, com as propostas circulando na forma de vistosas publicações elaboradas por agências de publicidade. Mas apesar da tentativa de manipulação da opinião pública, a "doação" em apreço teve uma repercussão bastante negativa, e os referidos projetos não chegaram a ser implementados. Como seria de esperar, essa espécie de "terceirização" do planejamento e da gestão da cidade – com a transferência das atribuições de controle do uso e da ocupação do solo e da formulação da política, planos e projetos de desenvolvimento urbano da esfera pública para a esfera privada – teve impactos decisivos sobre as transformações da estrutura urbana e sobre a conformação atual do polo metropolitano.

---

7 Entre outros aspectos, essa mudança reduziu a representatividade e os poderes do Conselho Municipal do Meio Ambiente e do Conselho da Cidade, ampliou bastante o gabarito da Orla e permitiu a construção de elevados edifícios e hotéis nesse valorizado espaço urbano, mesmo às custas do sombreamento das praias e de uma redução da aeração da cidade, a pretexto de que isso era indispensável para que Salvador sediasse os jogos da Copa. Tanto o PDDU de 2008 como a LOUS foram judicialmente anulados, estando sendo discutidas suas novas versões em 2015, agora em uma outra gestão municipal.

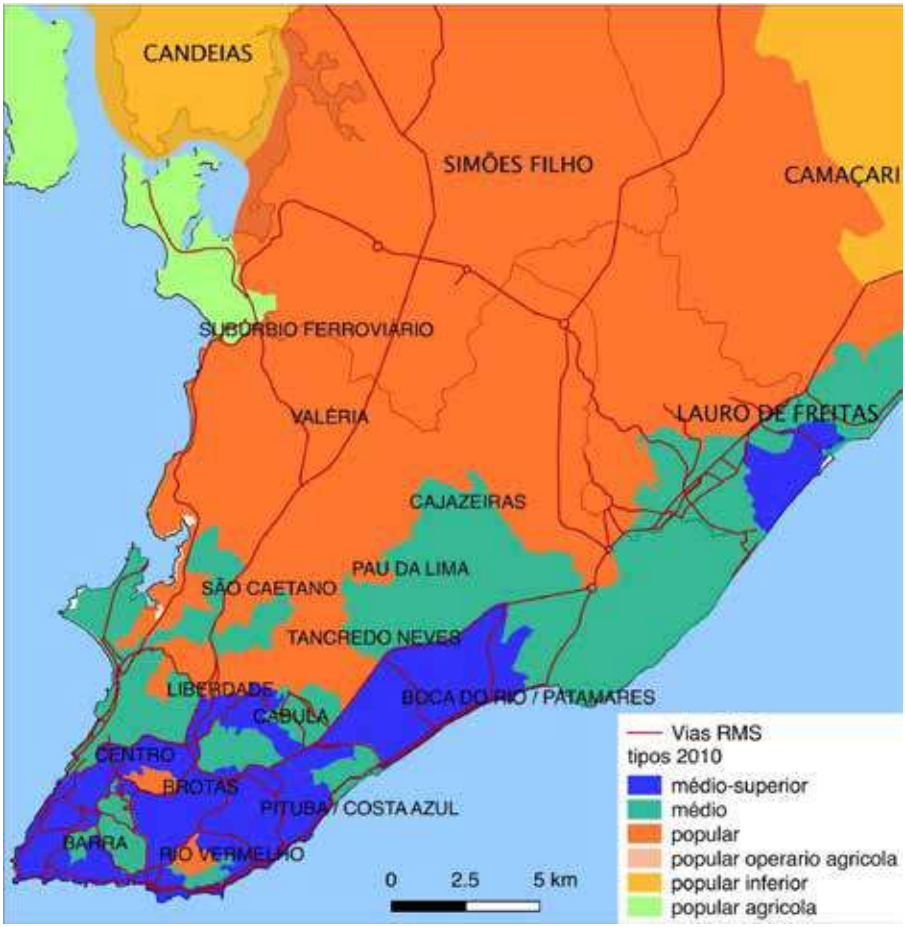
Mais uma vez a identificação dessas transformações e da reconfiguração mais recente da estrutura urbana de Salvador e da sua RMS foi realizada a partir dos dados do Censo de 2010, com a utilização da metodologia desenvolvida pelo Observatório das Metrópoles e utilizada sobre a base de dados dos censos anteriores, que supõe a elaboração de uma tipologia sócio espacial. Contudo, a construção dessa tipologia enfrentou dificuldades e apresentou limitações em decorrência de alguns fatores. O primeiro deles decorreu de mudanças nos processos de amostragem e de definição das Áreas de Ponderação para a RMS em 2010, que levou a um menor número de áreas nesse ano do que em 2000, resultando em uma malha espacial diversa (tanto em aspectos geométricos[8] como na escala de abrangência) e impossibilitando uma comparação termo a termo como foi feita em 1991 e 2000 (CARVALHO e PEREIRA, 2008). O segundo problema foi a inclusão, em uma mesma Área de Ponderação, de setores censitários ocupados por populações muito diversas em termos sociais.

Como a alteração da escala tem efeitos diretos sobre os resultados das análises quantitativas, a mudança da geometria e da escala das áreas e, sobretudo, a "mistura" que ocorreu em algumas delas inviabilizaram uma classificação mais refinada das mesmas e uma comparação mais precisa das diferenças entre 2000 e 2010. Mesmo com as restrições assinaladas, porém, a metodologia do Observatório das Metrópoles e a tipologia construída a partir dela permitiram que sejam identificadas as principais características e a dinâmica recente da estrutura urbana de Salvador apresentada na figura IV.

Os bairros da Orla Marítima continuam se destacando como espaços privilegiados das camadas de alta renda (sendo classificados como áreas de tipo médio superior) e a dinâmica recente da expansão urbana, com uma implantação crescente de condomínios horizontais e verticais, reforça a tendência à fragmentação social e espacial. Embora o processo de segregação sócio espacial retratado pelos dados dos censos não apresente mudanças dramáticas, persistindo as diferenças espaciais, funcionais e sociais já existentes, pode-se notar um aumento dos enclaves estratificados por renda, com a presença dos referidos condomínios, ocupando áreas da metrópole em localizações nem sempre centrais, mas ainda assim impermeáveis à circulação de não moradores. Como apontam Marcuse e Kenpen (2000), a diferenciação dos espaços está aumentando com novas formas, padrões e artefatos físicos.

8 Na área denominada como Itapuã, por exemplo, em 2000 o Censo IBGE considerou a existência de quatro áreas, uma delas o Bairro da Paz, caracterizada pela precariedade social e pobreza dos seus moradores, que levou o Plano Diretor do Município a defini-la como Zona Especial de Interesse Social. No Censo de 2010 as quatro áreas foram "misturadas" em um único agrupamento de setores censitários, que aparece como do tipo "médio".

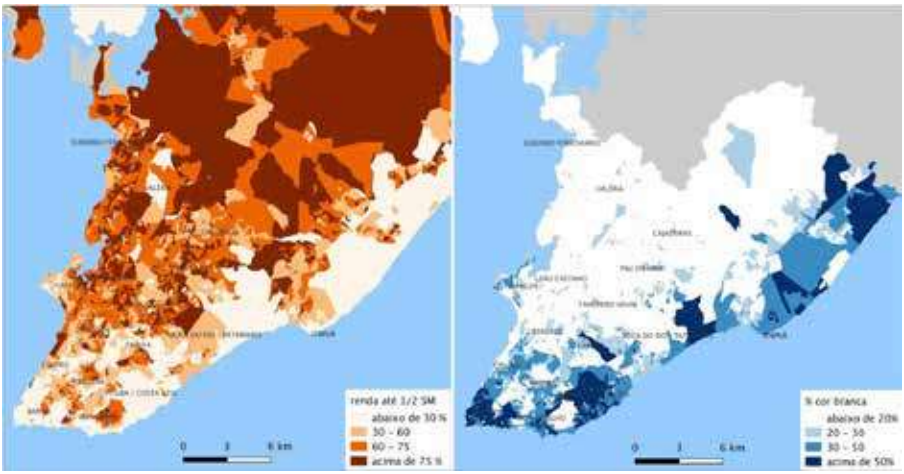
Figura IV – Tipologia Sócio Espacial, Salvador – 2010



Essa diferenciação fica pouco transparente na cartografia baseada nos dados da amostra do censo 2010, que tem como recorte geográfico as Áreas de Ponderação, mas podem ser melhor percebidas quando usadas variáveis associadas aos setores censitários, que permitem uma escala de análise mais detalhada. Usando dados de renda e de cor da população moradora pode-se perceber certas variações que não aparecem a partir das Áreas de Ponderação. Em Itapuã, por exemplo, a figura V deixa evidente a heterogeneidade daquele espaço, que abriga setores com mais de 75% dos domicílios com renda domiciliar per capita inferior a meio salário mínimo (imagem à esquerda na figura V). A espacialização dos dados relativos à composição social dos moradores também mostra a configuração de territórios "brancos" e mais afluentes em áreas como a Barra, a Pituba, Patamares e uma parte de

Itapuã (imagem à direita na figura V) e, mais ao norte, em Lauro de Freitas (no Condomínio Villas do Atlântico), onde a concentração desse segmento chega a 50%. Sem mudanças mais significativas na composição social da sua população, os demais municípios da RMS persistiram basicamente como espaços ocupados pelas camadas populares e por trabalhadores rurais.

Figura V – Percentual de domicílios com renda domiciliar per capita inferior a meio salário mínimo e percentual de domicílios ocupados por brancos



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Essas variações confirmam a persistência das características e diferenças básicas entre os grandes vetores de expansão da cidade, ou seja, o centro antigo, o Miolo, o Subúrbio Ferroviário e a Orla Atlântica, classificados por Carvalho e Pereira (2008) como a cidade "tradicional", a cidade "precária" e a cidade "moderna". Na cidade "tradicional", que abrange o velho centro, bairros tradicionais do tipo médio e bairros populares mais antigos e consolidados, tendo uma composição social mais diversificada, já se nota uma tendência à gentrificação de algumas áreas no entorno do centro histórico expandido. Essas áreas passaram a despertar a cobiça do capital imobiliário pela sua localização e disponibilidade de infraestrutura, como ocorre no bairro Dois de Julho, onde o poder público começou a atuar para garantir a apropriação pelo capital privado de parte do tecido urbano edificado e infra estruturado, como foi constatado pelo estudo de Mourad (2011).

Na cidade "precária" as mudanças mais recentes estão se dando principalmente no espaço do Miolo, com a constituição de algumas pequenas "ilhas" de renda média, além da disputa pelos espaços urbanos ainda exis-

tentes naquela área pelo capital imobiliário voltado para a produção habitacional empresarial, que vem ampliando, para além da Orla Atlântica, a localização de seus empreendimentos, tipicamente condomínios residenciais fechados (verticais e horizontais) voltado para as camadas médias da população (PEREIRA, 2014). A valorização fundiária está sendo induzida por ações do Estado sob a forma de grandes obras viárias e projetos de transporte público, que conflitam com projetos de vias voltadas para o transporte individual – automóvel – administradas privadamente.

A referida disputa levou os empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida (que inicialmente aí se localizaram) a buscarem terras mais baratas fora do município de Salvador, reforçando o movimento de dispersão urbana periférica baseada na construção de assentamentos residenciais homogêneos em áreas precárias ou até não urbanizadas da região metropolitana. Trata-se de um processo que amplifica a segregação sócio espacial, aglomerando a população de baixa renda em espaços periféricos e homogêneos, distantes dos centros de serviços e consumo e das oportunidades de trabalho e obtenção de renda.

Foi na cidade "moderna", porém, localizada basicamente na Orla Atlântica, onde se concentram as áreas classificadas como do tipo médio e superior, os moradores de mais alta renda, a disponibilidade de infraestrutura, as oportunidades de trabalho e os interesses do capital imobiliário – que ocorreram as maiores transformações. Como já foi visto, com a recuperação econômica, a expansão do crédito e outros incentivos na década passada, o capital imobiliário passou a operar a "máquina de crescimento" a todo vapor, ocupando as poucas áreas ainda livres e disponíveis na orla, mas apostando, sobretudo, em uma elevação da rentabilidade de suas inversões pela intensificação do uso do solo, o que desencadeou uma nova onda de reconstrução de áreas consolidadas e bem localizadas na estrutura urbana, com uma intensa verticalização e diversificação populacional.

Para viabilizar essa onda de reconstrução tornou-se necessário modificar os regulamentos e códigos sobre o uso do solo e as edificações, o que passou a ser buscado pela coalizão de interesses imobiliários em uma estreita e explícita articulação com o executivo local, embalada e justificada com o discurso do empreendedorismo e da competitividade urbana. Como foi visto essa articulação levou à concepção e aprovação de um novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) que alterava a flexibilizava as normas anteriores quanto ao uso e ocupação do solo. Sem apresentar estudos técnicos que justificassem as mudanças ou, ao menos, avaliassem seus impactos sociais, ambientais e urbanos, esse Plano tinha como eixo central o incremento dos

parâmetros urbanísticos de aproveitamento do solo, aumentando a intensidade da ocupação por zona e permitindo uma elevação do gabarito na "área nobre" da cidade, como ressaltam as análises de Carvalho e Pereira (2014).

Algumas Observações Finais

Em síntese, analisando-se a evolução de Salvador ao longo das três décadas, observa-se uma permanência básica da sua estrutura social e urbana, com algumas mudanças que refletem tanto as transformações ocorridas com a reestruturação produtiva e a abertura do Brasil ao processo de globalização como a formação e as especificidades locais. Como foi visto, a metrópole manteve o seu padrão de inserção e o seu caráter periférico na economia brasileira, consolidando suas funções terciárias e persistindo como o grande polo estadual de comércio e serviços e um importante centro turístico nacional.

Sua região metropolitana continuou articulada à matriz industrial brasileira basicamente com uma produção especializada nos setores químico petroquímico e metalúrgico, suprindo de produtos intermediários as indústrias de bens finais do centro-sul, e, mais recentemente, montando automóveis que são exportados principalmente para a América do Sul. O peso da construção civil na economia e no mercado local de trabalho também é bastante significativo e o crescimento do terciário manteve o seu caráter desigual e combinado, com o avanço tanto de atividades financeiras, jurídicas, de publicidade, consultoria, informática, engenharia, turismo e lazer, como dos serviços de consumo pessoal e cotidiano e do comércio informal. Com a globalização esse comércio inclui, agora, manufaturados da China e de outros países, de procedência legal ou ilegal, articulando-se com as redes internacionais do crime organizado.

Embora seja afetada pelas variações conjunturais da dinâmica econômica nacional, a estrutura ocupacional e social de Salvador mantém os traços característicos das grandes capitais pouco industrializadas e desenvolvidas do país, cuja marca básica é a grande dimensão do excedente de mão de obra, que subsiste através da prestação de serviços precários e mal remunerados, ou como desempregados. Em um país desigual como o Brasil, o contraste entre a riqueza de uma pequena minoria e a carência de renda de uma grande parcela da população não constitui uma novidade nem levou a uma polarização, e se as mudanças na estrutura urbana foram mais significativas, elas não chegaram a ser radicais.

Os grupos de maior renda continuam se concentrando na Orla Atlântica e os pobres nas áreas mais distantes e menos equipadas. O modelo centro-

-periferia (caracterizado pela distância geográfica e social entre as classes) e o macro padrão de segregação ainda organizam o espaço urbano, apesar do surgimento de novas configurações espaciais, como os condomínios fechados construídos em áreas distantes do núcleo da cidade. Vazios urbanos remanescentes têm sido ocupados principalmente por esse tipo de condomínios, para atender à demanda dos grupos de alta e média renda, com a expansão de enclaves fortificados e orientados para a homogeneidade social. Alguns deles concentram mais de mil unidades residenciais e conjugam, no seu espaço, dimensões de vida urbana como moradia, trabalho, consumo e lazer.

Com o crescimento do poder e das intervenções do capital imobiliário a cidade tem sido objeto de um processo de renovação e verticalização, principalmente nos espaços de tipo superior e médio superior da Orla Atlântica, nem sempre com uma disponibilidade adequada de infraestrutura, serviços e condições de mobilidade. A relativa escassez e a elevação do preço do solo urbano têm afetado os mecanismos tradicionais de acesso à habitação por parte das classes populares e levado à verticalização de alguns dos seus assentamentos, ampliando a sua elevadíssima densidade. E entre as mudanças observada também se inclui a difusão de equipamentos de grande impacto no espaço urbano, com padrões definidos mundialmente, os denominados "artefatos da globalização".

A análise das tendências socioeconômicas da Região Metropolitana de Salvador (Pereira et al., 2015) indicam que Salvador continuará com sua economia ancorada nas atividades terciárias, com ênfase na administração pública, no varejo e nos serviços de caráter pessoal. O setor imobiliário desempenhará um papel de protagonista no direcionamento do desenvolvimento urbano. O baixo dinamismo da economia de Salvador torna a produção da cidade o grande motor da economia municipal, reforçando o papel das "máquinas de crescimento" urbano que direcionam seu poder de pressão na remoção dos entraves à mercantilização da terra urbana. O crescimento atual se baseia na expansão e reconfiguração do território com o abandono de áreas mais antigas como o centro tradicional e a concentração em "novas" áreas expandindo sempre que possível a fronteira do crescimento com tipologias diferenciadas conforme as possibilidade, disponibilidade, acessibilidade e flexibilidade da legislação urbanística.

O protagonismo do capital imobiliário levará a um aumento da pressão pela flexibilização do uso e ocupação das áreas urbanas centrais e se dá num contexto em que as instâncias de governo municipais, estaduais e federais estão deixando de exercer parte das funções de planejamento e gestão urbana. Com o avanço da sua mercantilização, esses fenômenos têm levado a um redesenho da cidade orientado para os setores mais solventes e para o turismo, com o abandono e (ou) a decadência dos espaços públicos tradicionais e uma

privatização crescente dos espaços, equipamentos e serviços urbanos.

São emblemáticos, nesse sentido, os casos da chamada Linha Viva, uma via privada e pedagiada, sem a circulação de transportes públicos, que cortará bairros populares consolidados para garantir espaços para os automóveis, e da implosão do antigo estádio da Fonte Nova, integrante de uma Vila Olímpica que foi transformada em uma sofisticada arena multiuso (segundo o modelo internacional exigido pela FIFA para os jogos da Copa do Mundo de 2014) através de uma parceria público-privada. Conforme analisado por Gordilho Souza (2014), nos termos dessa parceria, embora permaneça como um equipamento de propriedade pública, após a Copa essa arena passou a ser gerida por um consórcio de empresas privadas como um grande *shopping* esportivo, orientado para um patamar de consumo mais seletivo e elevado, incluindo espaços para *shows*, hotel, museu, restaurante e centro de convenções, entre outros atributos a serem comercializados.

Como se vê, no seu conjunto, as mudanças e os processos observados vêm reproduzindo e reforçando os padrões de segregação e segmentação e as desigualdades que se conformaram historicamente nessa capital e na sua região metropolitana. A produção capitalista e empresarial da habitação é segmentada em termos sociais e espaciais, orientando-se, basicamente, para as camadas de maior renda. Dos antigos bairros de "classe" alta e média, comuns nas grandes cidades brasileiras passou-se à produção atual de megacondomínios verticais e horizontais, com seus aparatos de separação e distanciamento, os quais, além de propiciar uma homogeneidade social, impedem a porosidade urbana e asseguram que qualquer mistura social só poderá acontecer fora de suas fronteiras.

Persiste a defasagem na oferta de moradias e nos investimentos destinados à regularização e qualificação das áreas de ocupação popular, e a produção da habitação social promovida pelo Estado é claramente excludente. Os conjuntos habitacionais do programa Minha Casa Minha Vida, nos anos recentes, reforçam o padrão de periferização que tem marcado a referida produção, orientando-se para a produção de residências sem uma melhor integração à cidade e promovendo a segregação dos grupos de menor renda em áreas distantes e excluídas da diversidade e das oportunidades de vida urbana, com todos os efeitos negativos dessa exclusão.

As formas recentes de produção da moradia e do espaço urbano em Salvador mostram uma ampliação da fragmentação sócio espacial da metrópole, agora se expressando na forma de enclaves de diversas naturezas que caracterizam o atual espaço construído. Dispositivos físicos – muros,

guaritas, câmeras de segurança, controle de acesso –, presentes nos condomínios, já eram bastante comuns. A novidade é o seu porte atual, com alguns deles chegando a ter um conjunto de torres com mais de mil unidades domiciliares em um espaço fechado. Os condomínios horizontais, que ocupam grande parte da Orla Atlântica de Salvador e de sua região metropolitana, também podem ser considerados como enclaves, onde vive uma população de renda alta e média, com os mesmos dispositivos citados para garantir a separação de seu espaço interno do restante do tecido urbano.

Embora não tenham a mesma configuração social desses enclaves, os conjuntos habitacionais do programa Minha Casa Minha Vida são também áreas homogêneas em termos sociais e do ambiente construído, mas, nesse caso, são implantados em áreas periurbanas da região metropolitana. A síntese desse conjunto de condições é uma metrópole configurada como um arquipélago de enclaves sócio espaciais de diversas naturezas – grandes condomínios horizontais fechados, conjuntos habitacionais de baixa renda, assentamentos residenciais populares e precários –, onde o uso do solo tende a uma pouca diversificação. Nas áreas urbanas centrais, a mancha urbana é continua, mas se mostra segmentada em setores bem definidos, onde existem mais serviços, infraestrutura, equipamentos culturais, centros de consumo e amenidades que caracterizam uma cidade moderna, com sua expansão nessas áreas predominantemente vertical e baseada na privatização e mercantilização de espaços e equipamentos. Os impactos adversos dessa conformação são amplificados pela falta de uma melhor acessibilidade urbana de amplos setores da população, já marginalizados social e geograficamente. A precária mobilidade urbana de Salvador penaliza todos os moradores, mas o faz especialmente para aqueles mais pobres e residentes em áreas periféricas, pois, enquanto os domicílios que são ponto de partida das viagens se dispersam espacialmente, a distribuição dos serviços e das oportunidades de trabalho está cada vez mais concentrada, obrigando a maioria da população a realizar longos deslocamentos em um sistema de transportes públicos de baixa qualidade, com todos os custos decorrentes desse fato.

A ausência de uma instância de governança metropolitana contribui para agravar o contexto pela inexistência de um plano de ordenamento territorial que coordene políticas de habitação, meio-ambiente e transporte. Com uma menor presença do poder público no planejamento e gestão territorial a coordenação se fará pelo mercado e deve manter e ampliar processos em curso atualmente, como: expansão urbana dispersa nas franjas da metrópole; ampliação da atual segregação socioespacial pelas restrições de acesso aos

espaços metropolitanos; implantação de enclaves residenciais monofuncionais - condomínios fechados e conjuntos habitacionais de grandes dimensões; construção de habitações sociais em áreas periurbanas e periféricas, desconectadas das áreas urbanizadas; pressão sobre os mananciais; deterioração do patrimônio edificado do Centro Histórico; verticalização e adensamento de áreas da Orla Atlântica sem alternativas adequadas de transporte coletivo e sem diversificação do uso do solo.

Ademais a expansão de Salvador nos anos mais recentes tem contribuído para a degradação do meio ambiente, com a destruição de diversas áreas verdes, o aterramento de nascentes e lagoas, a criação de obstáculos à circulação dos ventos, a elevação da temperatura e agressões à paisagem e ao patrimônio histórico e cultural. Nesse processo de reestruturação, em que a metrópole vem sendo objeto de um movimento crescente de privatização seletiva, comercialização e exclusividade no uso e consumo do espaço urbano, fica patente que, nas condições assinaladas, ela vem mantendo um dinamismo de tendências cada vez mais excludentes e corporativas e, como tal, menos cidadãs.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, P.H.. A economia de Salvador e a formação de sua Região Metropolitana. In: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso. (Org.) **Como Anda Salvador e sua região metropolitana.** Salvador: EDUFBA, 2008.

BRANDÃO, Maria D. A. O último dia da criação: mercado, propriedade e uso do solo em Salvador. In: VALLADARES, Lícia do P. (Org.) **Habitação em Questão.** Rio de Janeiro, Zahar, 1981, p. 125-142.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso. (Org.). **Como Anda Salvador e sua Região Metropolitana**, 2ª edição, Salvador, EDUFBA, 2008, 228 p.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso. A cidade como negócio. EURE: **Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales.** Santiago de Chile, v.39, n.118, 2013. pp. 5-26.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso. Estrutura social e organização social do território na Região Metropolitana de Salvador. In: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso (Ed**.) Mudanças na ordem urbana da Região Metropolitana de Salvador,** 1980-2010. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2014.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; BORGES, Ângela Maria de Carvalho. A Região Metropolitana de Salvador na transição econômica: estrutura produtiva e mercado de trabalho. In: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso (Ed.) **Mudanças na ordem urbana da Região Metropolitana de Salvador,** 1980-2010. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2014.

CICCOLLELA, Pablo. **Metrópoles latinoamericanas: mas alla de la globalizacion.** Quito, OLACCHI, 2014. 274 p.

DUHAU, Emílio. As novas formas de divisão social do espaço nas metrópoles latinoamericanas: uma visão a partir da cidade do México. **Caderno CRH.** Salvador, v. 18, n. 45, 2005.

FRIEDMANN, John . **The World City Hypothesês.** Development and change, 1986.

GONZALEZ, Luis Maurício Cuervo. América Latina: metropolis em mutación? In: Conferência Pronunciada no **XI Seminário Internacional de la Red de Investigadores em Globalización y Territorio,** Mendonza, 2010.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. SEPLAN/SEI. **Metrópole Baiana:** dinâmica econômica e sócio espacial recente. Salvador: Diretoria de Estudos, 2011.

GORDILHO SOUZA, Ângela. **Limites do habitar:** segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX. 2.ed. Salvador: EDUFBA, 2008.

GORDILHO SOUZA, Ângela. Cidade seletiva e exclusividade urbana. Megaeventos, grandes projetos e Copa 2014 em Salvador. In: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; SILVA, Sylvio Bandeira de Mello; PEREIRA, Gilberto Corso; GORDILHO SOUZA, Ângela. **Metrópoles na atualidade brasileira**. Salvador: EDUFBA, 2014.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes:** Do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo, Martins Editora Livraria Ltda, 2014.

HARVEY, David. Do administrativismo ao empreendedorismo urbano: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. In: HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo, Anablume, 2008.

IBG. **Censo Demográfico:** notas metodológicas. 2010. Disponível em www.ibge.gov.br.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979,

LESSA, Carlos; DAIN, Sulamis. Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e Desenvolvimento. In: BELUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (Orgs.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil:** ensaios sobre a crise. São Paulo, UNICAMP, p. 214-228.

LOGAN, J. R.; MOLOTCH, H. L. **Urban fortunes:** the political economy of place. Berkeley: California Press, 1987.

MARCUSE, P.; KENPEN, R. Von. (Org.) **Globalizing cities: a new spatial order?** Studies in urban and social change. Oxford; Malden Mass: Blackwell Publishers, 2000.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora de lugar e o lugar das idéias. In: ARANTES, Otília, VAINER, Carlos, MARICATO, Ermínia. **A Cidade do Pensamento Único.** 3ª ed. Petrópolis, Vozes, 2002.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil.** Petrópolis, Vozes, 2011. 219 p.

MATTOS, Carlos A. de. **Globalizacion y metamorfosis urbana en America Latina.** Quito: OLACCHI, 2010. 274 pp.

MATTOS, Carlos A. de. Governanza neo-liberal, financeirización y metamorfosis urbana em el siglo XXI. Conferência pronunciada no **XXIII Seminário da Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Território.** Salvador, 2014. 35 p.

MOLLENKOPF, J.; CASTELLS, M. **Dual city.** New York: The Russel Foundation, 1992.

MOURAD, Laila Nazem. **O processo de gentrificação do Centro Antigo de Salvador 2000 a 2010.** Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

PEREIRA, Gilberto Corso et al. Formas de Provisão de Moradia em Salvador e Região Metropolitana. In: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso (Ed.) **Mudanças na ordem urbana da Região Metropolitana de Salvador, 1980-2010.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2014.

PEREIRA, G. C.; CARVALHO, I.; SILVA, S.B.M.; FERNANDES, C.M.; DELGADO, J.P.M.; SANTOS PEREIRA, G.G.. **Salvador no Século XXI:** transformações demográficas, sociais, urbanas e metropolitanas – cenários e desafios (RELATÓRIO FINAL). Trabalho realizado para a Prefeitura Municipal de Salvador (PMS) no âmbito do Plano Salvador 500. Salvador: núcleo Salvador INCT/ Observatório das Metrópoles. novembro/2015. (mimeo)

PORTO, E. **Região Metropolitana de Salvador:** nova agenda e desafios. 2013. 27 p.

PRETECEILLE, Edmond. A evolução da segregação social e das desigualdades urbanas: o caso da metrópole parisiense nas últimas décadas. **Caderno CRH:** revista do Centro de Recursos Humanos, Salvador, n.36, 2003. pp.27-48.

PRETEICELLE, Edmond. **La segregation sociale a-t-elle augmenté?** La metrópole parisiene entre polarization et mixité. Societés Contemporaines. Paris, n. 62, 2006..

RIBEIRO, Luiz Cesar Q.; RIBEIRO, Marcelo G. **Análise Social do Território: fundamentos teóricos e metodológicos.** Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2013. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/ebook_analise_territorio.epub

RIBEIRO, Luiz Cesar Q. **Transformações da ordem urbana nas Metrópoles:** bases para uma síntese comparativa. Rio de Janeiro, INCT/Observatório das Metrópoles, 2015.

SASSEN, Saskia. **The global city:** New York, Tokyo. New Jersey: Princeton University Press, 1991.

SASSEN, Saskia. **Sociologia da Globalização.** Porto Alegre, Artmed, 2010.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único.** 3ª ed. Petrópolis, Vozes, 2002.

CAPÍTULO 06

Brasília: a forma

Rômulo José da Costa Ribeiro
Frederico de Holanda
Gabriela de Souza Tenorio

Introdução

A ideia da construção de Brasília surge como mais uma inovação no processo de urbanização do país. Processo este que, até meados do século XX, era quase que totalmente concentrado no litoral do Brasil, principalmente em função do escoamento da produção agroindustrial brasileira, a partir de cidades portuárias. O desenvolvimento urbano, econômico, industrial, social e político se dava apenas nessas regiões desenvolvidas, ficando a maior parte do território nacional negligenciada. Neste sentido, argumentos não faltaram para justificar a transferência da capital para o interior do território brasileiro: i) uma tentativa de apagar todos os vestígios e símbolos da dominação portuguesa, como seria, no caso, a cidade do Rio de Janeiro; ii) uma medida destinada a transformar o Brasil em um país unificado, ao invés de um grande número de enclaves; iii) por razões de defesa nacional, uma vez que a capital seria altamente vulnerável a ataques estrangeiros; iv) um meio de promover novos padrões de eficiência no serviço público; v) um instrumento ideológico capaz de criar, junto às massas, um espírito de identidade nacional; vi) um centro de crescimento capaz de promover o desenvolvimento regional do Centro-Oeste, por meio da criação de um significativo mercado consumidor e da introdução de inovações tecnológicas, econômicas e sociais; e vii) como uma porta de entrada à ocupação econômica das fronteiras oeste e norte do País. (FARRET, 1978; GOSLING, 1979; EVENSON, 1973)

Alguns autores colocam que a construção de Brasília seria a concretização de uma política territorial específica, resultando em um meio de "harmonizar o complexo jogo de interação entre a economia e a política de uma determinada formação social histórica." (FARRET, 1985, p. 19)

Brasília surge, assim, como a concretização de um momento histórico brasileiro, que se encontrava em rápido desenvolvimento capitalista, quando era preciso expandir o mercado nacional e "colonizar" o centro-norte do país, que ainda se encontrava "selvagem". A idealização da nova capital fazia parte

do Plano de Metas 1956-1961 do Presidente Juscelino Kubitschek, que tinha como principal característica o investimento, público e privado, de forma setorial, visando às áreas de infraestrutura, indústria básica e de bens de consumo duráveis e recursos humanos. Era um plano de cunho econômico para o desenvolvimento do país, que para atingir seus objetivos abriu "setores inteiros da economia nacional para o capital multinacional" (LAFER, 1970; MELLO, 1982, p. 23).

A transferência da capital para o Centro-Oeste trouxe, no entanto, menos desenvolvimento à região do que era esperado. Investimentos e subsídios concentraram-se na nova capital, ao contrário da ideia original de promover o desenvolvimento da região centro-norte do país. As terras desapropriadas foram divididas em pequenas partes para arrendamento e o incentivo ao pequeno produtor demorou a se realizar.

A construção da nova capital tornou-se um novo centro polarizador de migrações, atraindo pessoas de diversos estados brasileiros. A construção nem havia sido iniciada quando, em 1º de novembro de 1956, um mês e meio depois da assinatura da Lei nº 2.874, que determinou a transferência da capital, cerca de 300 pessoas, vindas dos Estados de Minas Gerais, Goiás e Bahia já se instalaram no Sítio Castanho, local designado para a implantação da nova capital. Um mês depois, já havia mil trabalhadores no Distrito Federal; no mês seguinte, 2,5 mil. Em julho de 1957, eram cerca de 13 mil e, em 1959, já alcançavam o número expressivo de 60 mil trabalhadores. A ideia inicial era de arregimentar operários em outros estados, mas, em pouco tempo, as empreiteiras já o faziam no Distrito Federal. (CORREIO BRAZILIENSE, 2000)

Passada a euforia da inauguração, Brasília ficou quatro longos anos abandonada. A cidade surpreendentemente havia crescido: se, em maio de 1959, a população era de 64.314, dos quais 42.332 homens e 21.982 mulheres, em 1960 saltou para 140.164 habitantes, a maioria operários vindos do Nordeste, do Sudeste e do Centro-Oeste. Muito ainda estava por fazer, e a resistência à mudança para Brasília ainda era significativa. Os governos Jânio Quadros e João Goulart pouco fizeram para terminar a obra de Juscelino Kubitschek e para consolidar a capital. Jânio já havia dito que a Belém-Brasília era uma "estrada para onças", tamanho o descrédito na interiorização do país. (CORREIO BRAZILIENSE, 2000)

Só em 1970, as embaixadas e o Ministério das Relações Exteriores foram, finalmente, transferidos para Brasília em operação coordenada pelo embaixador Wladimir Murtinho. Crescia o movimento que estimulava a volta ao Rio de Janeiro, até que o primeiro presidente do período militar,

Castelo Branco, afirmou: "Brasília é irreversível". Aos poucos, os ministros dos governos seguintes passaram a morar em Brasília, e a cidade pôde ser consolidada. (CORREIO BRAZILIENSE, 2000)

Desde sua origem, o crescimento de Brasília se deu para além da área onde está materializado o desenho original da cidade - o Plano Piloto, concebido por Lucio Costa - pelo qual foi tombada como Patrimônio Cultural da Humanidade, em 1987. Assim, cidade, bairros-dormitório e áreas invadidas gravitando ao seu redor surgiram quase ao mesmo tempo, uma vez que ela não tinha condições de abrigar todos os migrantes, especialmente os de menor poder aquisitivo. No período mais intenso de construção da nova capital, entre as décadas de 1960 e 1980, a migração constituiu-se no principal fator de aumento da população do Distrito Federal. Desse período em diante, a cidade cresceu e não perdeu o status de polo de atração populacional. Segundo dados de imagens de satélite, entre os anos de 1984 e 1998, houve um crescimento em área urbana de mais de 50% (ANJOS, 2008). Tal crescimento, tão acelerado, trouxe diversos problemas para a cidade, para o meio-ambiente e para a sociedade.

Brasília[1] como Metrópole

A elaboração das Regiões de Influência das Cidades (REGIC), pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), visava construir um quadro nacional que subsidie o planejamento e a gestão das municipalidades brasileiras, no que concerne à produção econômica, as relações sociais existentes e a espacialidade gerada por elas (IBGE, 2008). Nela, foi divulgada a hierarquia dos centros urbanos, dividida em cinco níveis, por sua vez subdivididos em dois ou três subníveis, que também pode ser visualizada na **Figura 1**.

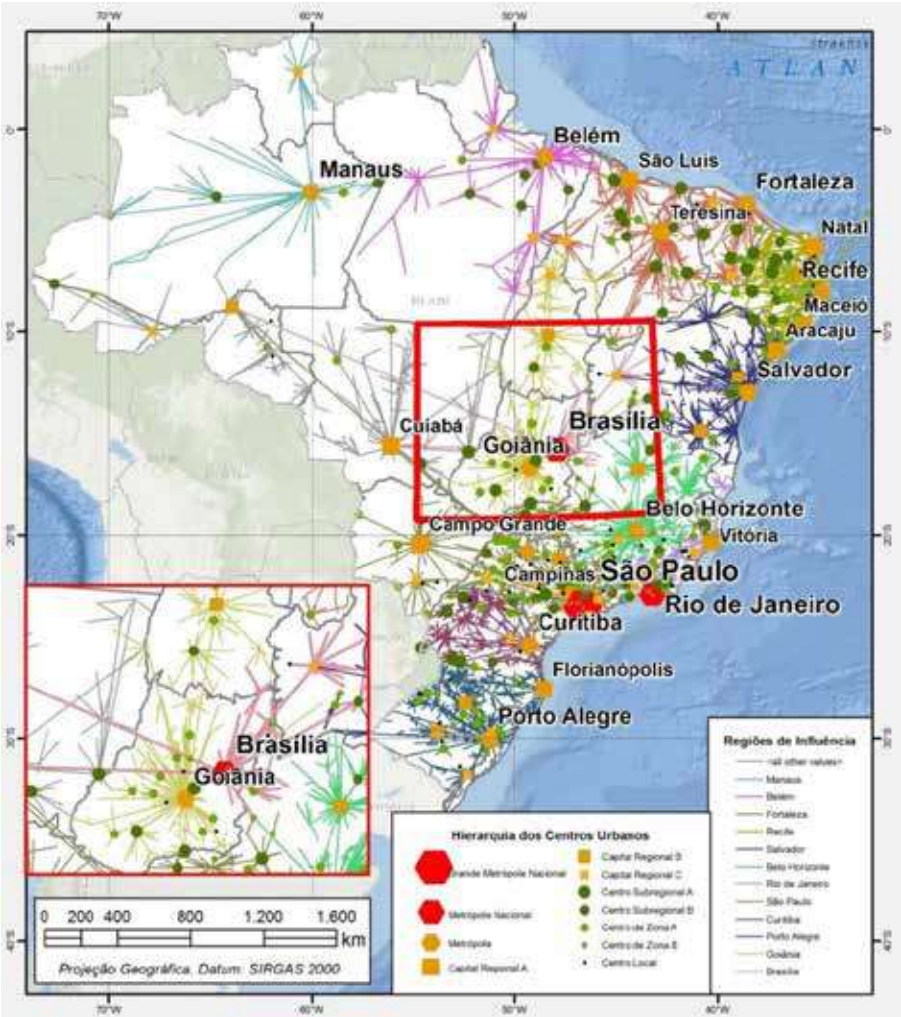
Para as grandes aglomerações urbanas, a unidade utilizada para levantamento pelo IBGE foi o conjunto da Área de Concentração de População (ACP) ou de suas subáreas (Sub-ACPs). Estas representam a região metropolitana de fato. Segundo IBGE, (Região de influência das cidades 2007, 2008, p. 11)

> as ACPs são definidas como grandes manchas urbanas de ocupação contínua, caracterizadas pelo tamanho e densidade da população, pelo grau de urbanização e pela coesão interna da área, dada pelos deslocamentos da população para trabalho ou estudo. As ACPs se desenvolvem ao redor de um ou mais núcleos urbanos, em caso de centros conurbados,

1 A partir deste ponto, trataremos o termo Brasília como referência ao Distrito Federal.

assumindo o nome do município da capital, ou do município de maior população.

Figura 1 – Rede urbana brasileira – 2007



Fonte: (IBGE, 2008).

A partir dos relacionamentos resultantes do método adotado pelo IBGE, foram identificadas 12 (doze) redes urbanas dirigidas pelas metrópoles, que foram definidas como de primeiro nível, pois a ligação principal ocorre com as metrópoles nacionais. Essas redes são bastante diferenciadas no que se refere a tamanho, organização e complexidade, inclusive com vinculação de

municípios a mais de um centro. Tal situação ocorre, como citado, devido às relações econômicas e sociais entre os núcleos urbanos, o que permite essa múltipla vinculação. A **Tabela 1** apresenta uma síntese dessas 12 redes e sua composição, sem explicitar a múltipla vinculação.

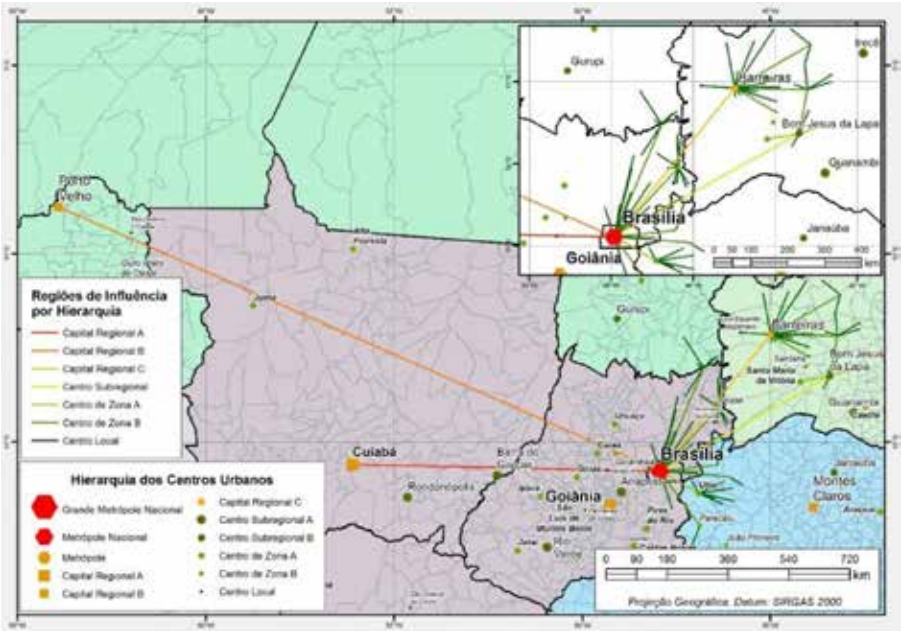
Segundo a REGIC, a rede de Brasília, em comparação com as demais redes, apresenta apenas 2,5% da população do país - uma quantidade relativamente pequena para uma rede de uma metrópole nacional. Com os dados para o ano de 2013, o DF concentra 3,3% do Produto Interno Bruto (PIB) do país. Sua extensão é relativamente pequena, concentrando-se no oeste da Bahia, noroeste de Minas Gerais e nordeste de Goiás (**Figura 2**). É importante observar que essa rede apresenta alta concentração no centro (considerado como sendo o Distrito Federal), que representa 72,7% da população e 90,3% do PIB da rede. Outra característica importante é que a rede de Brasília possui, em 2013, o maior PIB *per capita* entre as demais redes, R$ 62.859,43, o segundo lugar, São Paulo apresentou o valor de R$ 39.122,28, 62% menor que o do DF (CODEPLAN, 2015).

Tabela 1 - Dimensão das redes de primeiro nível, com destaque pra Brasília.

Redes de primeiro Nível	Dimensão					
	Número de capitais regionais	Número de centro sub-regionais	Número de centros de zona	Número de Municípios	População (2007)	*Área (km²)*
São Paulo	20	33	124	1.028	51.020.582	2.279.108,25
Rio de Janeiro	5	15	25	264	20.750.595	137.811,66
Brasília	4	10	44	298	9.680.621	1.760.733,86
Manaus	1	2	4	72	3.480.028	1.617.427,98
Belém	3	11	10	161	7.686.082	1.389.659,23
Fortaleza	7	21	86	786	20.573.035	792.410,65
Recife	8	18	54	666	18.875.595	306.881,59
Salvador	6	16	41	486	16.335.288	589.299,74
Belo Horizonte	8	15	77	698	16.745.821	483.729,84
Curitiba	9	28	67	666	16.178.968	295.024,25
Porto Alegre	10	24	89	733	15.302.496	349.316,91
Goiânia	2	6	45	363	6.408.542	835.783,14

Fonte: modificado de REGIC, 2008.

Figura 2 – Mapa da região de influência direta de Brasília

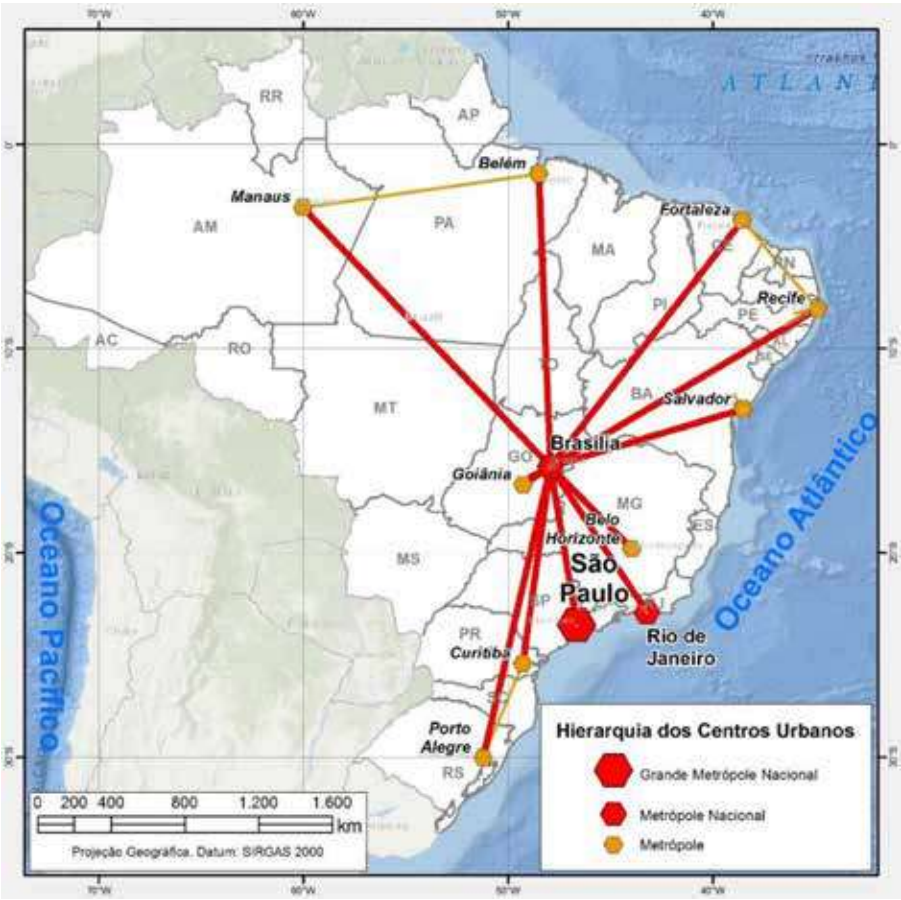


Fonte: gerado a partir de dados da REGIC de 2007, disponibilizados pelo IBGE

A rede de Brasília pode ser destacada por sua importância na integração nacional em função de sua posição central no país, o que lhe permite funcionar com conector entre as demais 11 (onze) redes definidas na REGIC. Além disso, por ser a capital do país, concentra a gestão federal e as instituições públicas federais, sendo o centro de tomada de decisões e planejamento. Assim, entre 1966 e 2007, Brasília muda a configuração de gestão do país, fortalecendo a Região Centro-Oeste e facilitando a conexão com a região norte (**Figura 3**).

A **Tabela 2** apresenta o conjunto de informações sobre a Metrópole de Brasília. É interessante ressaltar que, apesar de ter pequeno contingente populacional, quando comparada ao total nacional, sua influência na região é bastante forte. Há grande concentração populacional no Distrito Federal, principalmente devido a sua função ligada à governança federal, bem como a participação da gestão pública na composição do PIB é muito alta. Isto ocorre por ser este setor o maior empregador, com os maiores salários, na capital federal, o que acarreta a elevação da renda *per capita*.

Figura 3 - Mapa das ligações entre as metrópoles referentes à Gestão Federal – 2006



Fonte: gerado a partir de dados da REGIC de 2007, disponibilizados pelo IBGE

Tabela 2 – Informações sobre o conjunto da rede da Metrópole de Brasília e a sua posição relativa em relação ao seu conjunto de rede e ao conjunto da rede do Brasil.

Características	Região de Influência de Brasília (A)	Participação da região de influ*ência de Brasília no Brasil ((A)x100/ Valor Brasil)*	Núcleo da Rede (Brasília) (B)	Participação de Brasília em sua região de influ*ência ((B)x100/(A))*
População total (2007)	9.680.621	5,26	3.278.649	33,87
Área (km²)	1.760.733,86	20,69	23.016,84	1,31
Densidade demográfica (hab/km²)	25,45	117,80	142,45	559,63
Número de municípios	298	5,36	10	3,36
Intensidade de relacionamentos (1)	2.908	-	309	10,63
PIB 2005 total (1.000 R$)	148.520.823,00	6.91	83.923.704,58	56,51
Valor adicionado serviços (exceto administração pública)	49.453.845,00	9,80	28.352.104,00	57,33
Valor adicionado indústria	15.577.611,00	2,89	6.084.054,98	39,06
Valor adicionado agropecuária	17.762.847,00	16,89	383.000,08	2,16
Valor adicionado administração pública	49.602.599,00	17,89	39.531.932,34	79,70
Impostos	16.123.920,00	5,29	9.572.613,14	59,37
PIB per capita (R$)	15.342,00	131,40	25.597,04	166,84

A intensidade de relacionamento indica o número de vezes que o município foi citado no questionário aplicado pelo IBGE. (IBGE, 2008, p. 88). Fonte: REGIC, 2008.

Por fim, o estudo da REGIC não só mostra a consolidação da participação de Brasília no cenário da rede nacional, como identifica que o seu elemento mais importante é a gestão pública. O estudo mostra também que a centralidade no país faz com que Brasília se torne um centro conector de atividades comerciais, tendo abrangência nacional. Apesar de ser classificada como metrópole nacional, nível 2, o aglomerado metropolitano é muito diverso, com municípios altamente dependentes da sede, Brasília.

Nível de Integração da Metrópole

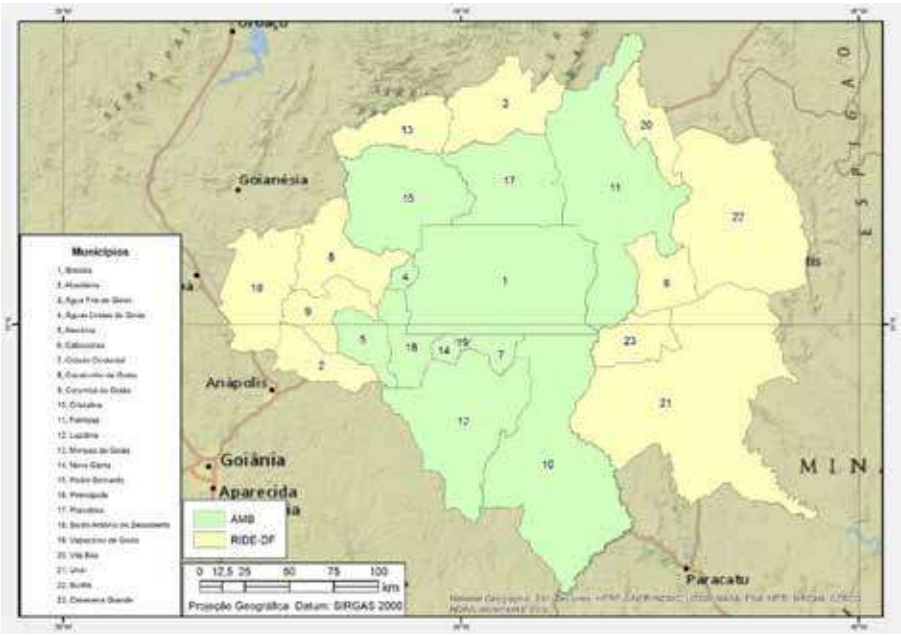
Para melhor gestão do espaço urbano da nova capital, em 1964 ocorreu sua divisão em oito Regiões Administrativas (RAs). Com a evolução da

ocupação, novas divisões ocorreram, até totalizarem 31, em 2011. Cada RA tem um administrador regional, nomeado pelo governador, que é responsável pela promoção e coordenação dos serviços públicos da região (CODEPLAN, 2013). Apesar desta grande subdivisão interna, as RAs ainda não tiveram suas poligonais aprovadas, sendo objeto de discussão entre as administrações e os órgãos de planejamento do DF.

Os municípios do entorno, mesmo que de forma demorada, começaram a participar do desenvolvimento do DF. Mas, diferente do que se esperava com a instalação da capital, eles não tiveram o desenvolvimento esperado, tendo passado a uma situação de dependência de atendimento de serviços e empregos localizados no DF. Com isso, estes municípios passaram por um processo de estagnação, além de sobrecarregar o sistema público da capital.

Em 1998 foi criada a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF), pela Lei Complementar nº 94, regulamentada pelo Decreto nº 7.469 de 04 de maio de 2011. A estrutura da RIDE-DF é composta por 19 municípios do Estado de Goiás e 3 do Estado de Minas Gerais, mais o próprio DF (**Figura 4**).

Figura 4 – Municípios da RIDE-DF. Em amarelo, estado de Goiás, em verde, estado de Minas Gerais e em azul, o Distrito Federal



Fonte: (RIBEIRO, HOLANDA, & TENORIO, 2015).

O intuito da criação da RIDE-DF foi o fomento de desenvolvimento regional, nas áreas de:

Infraestrutura;

Geração de empregos e capacitação profissional;

Saneamento básico, em especial o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto e o serviço de limpeza pública;

Uso, parcelamento e ocupação do solo;

Transportes e sistema viário;

Proteção ao meio ambiente e controle da poluição ambiental;

Aproveitamento de recursos hídricos e minerais;

Saúde e assistência social;

Educação e cultura;

Produção agropecuária e abastecimento alimentar;

Habitação popular;

Serviços de telecomunicação;

Turismo; e

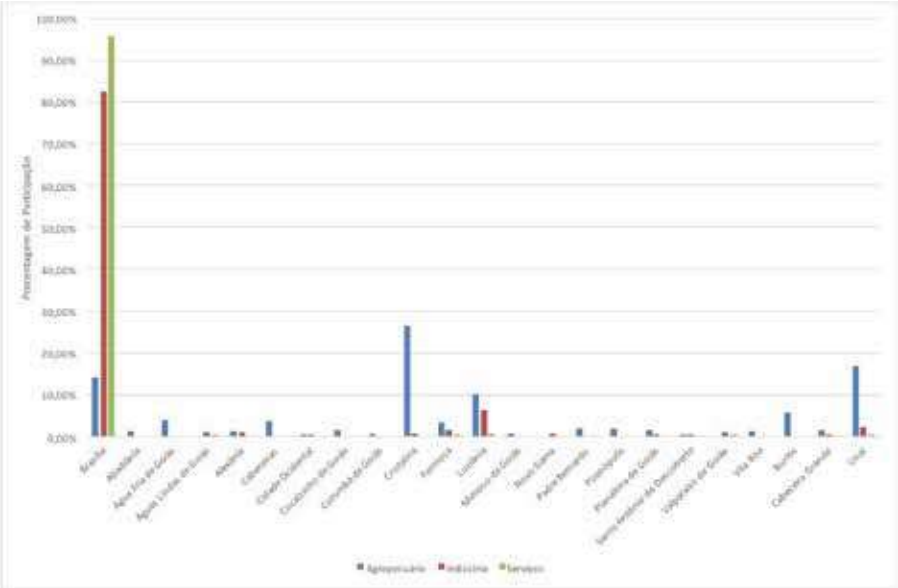
Segurança pública.

(DECRETO Nº 7.469, DE 4 DE MAIO DE 2011, art. 3o., parágrafo único)

Por ser constituída por municípios de dois Estados mais o DF, a RIDE-DF apresenta-se como uma situação peculiar de relacionamento metropolitano, pois sua gestão só pode ser feita em nível federal, o que culmina na morosidade dos processos relacionados ao desenvolvimento da região. Fato constatado na prática, pois o esperado desenvolvimento não aconteceu ou é muito pequeno para ser considerado um bom resultado. A situação da RIDE-DF só reforçou a centralidade do DF e a dependência dos demais municípios em relação a ele. Isso tem gerado ônus em vários sistemas públicos do DF, como saúde, educação e segurança, em detrimento à melhoria dos municípios.

Como pode ser visto no **Gráfico 1**, o porcentual do PIB do Distrito Federal é muito superior ao dos demais municípios, confirmando que o desenvolvimento econômico e, consequentemente, o social e o cultural concentram-se fortemente no DF.

Gráfico 1 – PIB dos Municípios da RIDE-DF, por atividade econômica, em relação ao total.

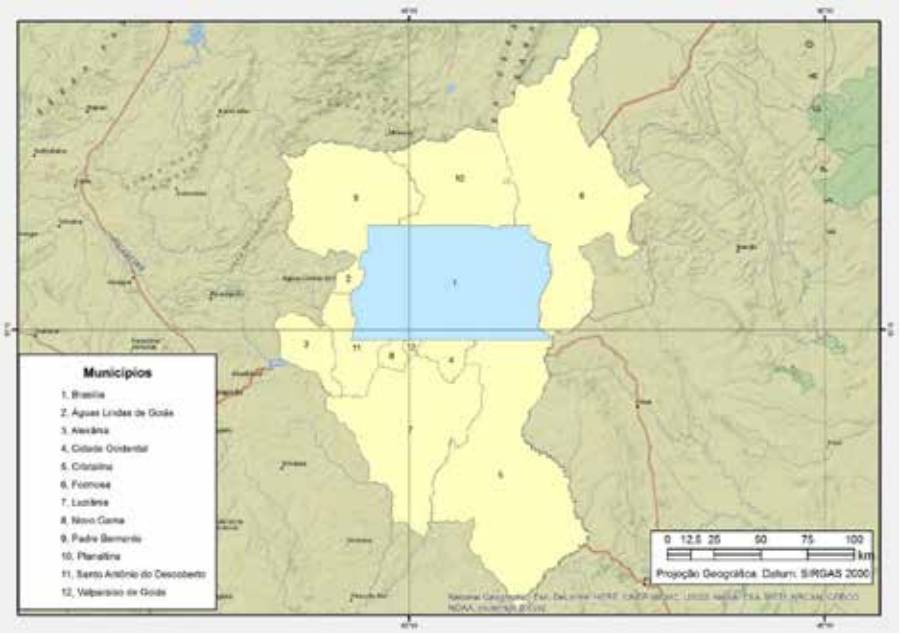


Fonte: (SUDECO, 2014)

A criação da RIDE-DF constituiu-se em um fato institucional e político, não respeitando, ou mesmo considerando, as relações sócio-econômico--culturais entre os seus entes. A maioria dos municípios não tem relação com o DF, estando seu desenvolvimento e cotidiano ligados ao município-sede de seu estado. Este fato será mostrado no próximo tópico, quando será discutido o nível de integração da RIDE-DF.

Assim, desde 2012, a Companhia de Desenvolvimento e Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN) tem empreendido esforços para discutir e consolidar a Área Metropolitana de Brasília (AMB). Esta nova proposta é composta por 12 municípios de Goiás mais o DF (**Figura 5**). Este conjunto foi identificado a partir de estudos sobre as relações sócio-econômico-culturais entre os municípios, sendo que dos 22 municípios da RIDE-DF, somente 12 apresentaram relacionamento significativo com o DF. Assim, a AMB constitui o que podemos chamar de metrópole funcional, devido à significância de relacionamentos entre seus entes. Esse fato também é comprovado pelo estudo da REGIC, na qual o IBGE utilizou a ACP para identificar a região de influência de Brasília, essa coincide com a definição dos municípios da AMB, o que confirma a sua importância como unidade de estudo.

Figura 5 – Municípios da Área Metropolitana de Brasília. Em amarelo, estado de Goiás, em azul, o Distrito Federal



Fonte: (RIBEIRO, HOLANDA, & TENORIO, 2015).

O Nível de Integração é um estudo desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles que objetiva identificar os níveis e escala de relação entre os municípios de um conjunto analisado, de forma a definir o seu grau de integração à dinâmica metropolitana.

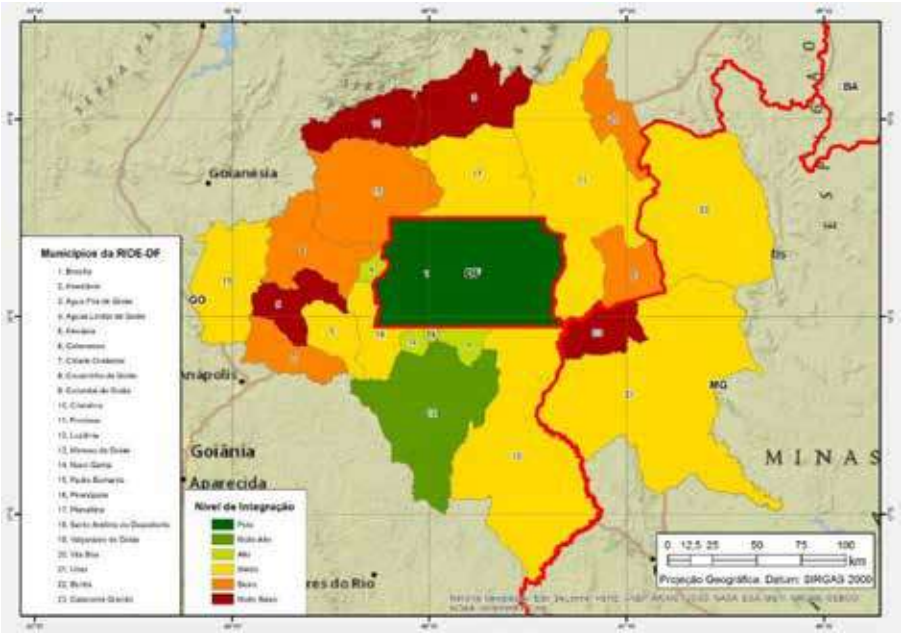
O método utilizado baseia-se em indicadores relativos ao porte populacional, econômico e funcional, grau de urbanização, densidade, ocupação e mobilidade populacional, de forma a permitir classificar os municípios de acordo com sua integração à dinâmica metropolitana brasileira (RIBEIRO, MOURA, DELGADO, & SILVA, 2012).

Segundo Ribeiro et al. (2012), essa classificação possibilita clarificar a diversidade social, econômica e funcional das unidades analisadas. Nesses grupos, há unidades que apresentam, além dos polos, um fenômeno de extensão destes: são municípios em avançado processo de metropolização, com uma dinâmica de integração altíssima, tanto na escala regional quanto nacional. Esses municípios juntos reúnem expressiva parcela da população, produção de riqueza e apropriação de renda no país. Há outras unidades que também apresentam uma dinâmica metropolitana, com participação considerável de municípios com integração muito alta e alta. Simultaneamente,

existem unidades com maior participação de municípios com nível alto ou médio de integração, para os quais é possível atribuir um estágio de transição em direção a uma participação mais efetiva no processo de metropolização. Já as unidades que apresentam maior presença de municípios com nível de integração baixo ou muito baixo não podem ser identificadas como de natureza metropolitana, embora sejam consideradas regiões metropolitanas, em termos institucionais. (RIBEIRO, MOURA, DELGADO, & SILVA, 2012, p. 3)

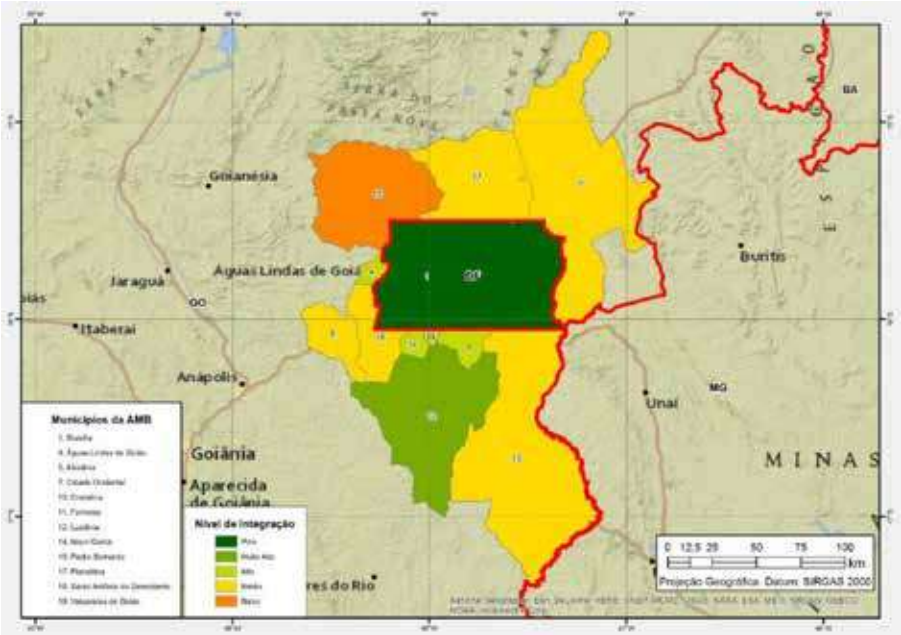
Ao comparamos os resultados no Nível de Integração da RIDE-DF (**Figura 6**) com os da AMB (**Figura 7**), percebemos que a RIDE-DF é composta por um grande número de municípios classificados com nível muito baixo e baixo. Para a AMB, todos os municípios com nível muito baixo e a maioria dos municípios com nível baixo foram excluídos (restando apenas o município de Padre Bernardo, devido a sua ligação com Brazlândia, dentro do DF).

Figura 6 – Mapa do Nível de Integração da RIDE-DF



Fonte: (RIBEIRO, HOLANDA, & TENORIO, 2015).

Figura 7 – Mapa do Nível de Integração da AMB



Fonte: (RIBEIRO, HOLANDA, & TENORIO, 2015).

O estudo das Regiões de Influência das Cidades (IBGE, 2008) mostra que Brasília é uma *metrópole nacional*, junto com o Rio de Janeiro. Entretanto, variam os critérios pelos quais a delimitação da metrópole é definida. Institucionalmente, há a RIDE-DF, instituída por decreto federal. Contudo, a RIDE-DF não é uma região metropolitana *funcional*: a integração dos 23 municípios que a constituem é variada, incluindo municípios de *muito baixa integração*, a partir dos critérios do Observatório das Metrópoles.

Reconhecendo o problema, a Companhia de Desenvolvimento e Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN) tem empreendido esforços para melhor definir a região metropolitana de fato, realizando estudos que possam embasar políticas para o seu desenvolvimento. Em 2013, ela divulga a *Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios*, a partir da qual define-se a Área Metropolitana de Brasília (AMB). Em vez dos 23 municípios da RIDE-DF, são 12 a constituírem a AMB.

Entretanto, mesmo na AMB a área de ocupação urbana é muito rarefeita: ao sul, a sede municipal de Cristalina dista 131km de Brasília; ao norte, a de Padre Bernardo dista 111km. Todavia, ao lado de corretamente captarem o bem-estar, um elevado índice de mobilidade, por exemplo, revela também a independência das sedes mais afastadas com relação ao município

polo: praticamente não há movimento pendular entre as sedes periféricas e o centro do sistema – as viagens para trabalho e serviços acontecem mormente intrafronteiras municipais.

Exceto Luziânia, os municípios fronteiriços são de criação recente e surgem em função do transbordamento demográfico além-fronteiras de Brasília. O transbordamento dá-se quase exclusivamente em termos de ocupação residencial, em função de preços crescentes da terra no município sede, relacionados a uma descontrolada especulação fundiária: há muitas áreas passíveis de ocupação em Brasília, porém mantidas vazias como reserva de valor, fazendo da cidade polo uma das mais dispersas do planeta. Os municípios da periferia imediata têm um número reduzido de empregos em relação à população economicamente ativa e dependem de serviços de educação, saúde etc. localizados em Brasília.

A criação da AMB vem em boa hora. É o marco institucional a partir do qual uma política de descentralização de empregos e serviços possa ser implementada na região metropolitana, tornando-a socioespacialmente menos desigual interpartes e menos dependente do município polo.

A Estrutura Espacial da Área Metropolitana de Brasília em 2000 e 2010

O Distrito Federal é um ente da federação com características peculiares. Funciona como município e estado ao mesmo tempo. Por causa disso, não pode ser dividido. Sua estrutura administrativa é baseada em atuais 31 Regiões Administrativas (RAs), subordinadas à Secretaria de Estado do Governo. Duas dessas RAs já existiam como cidades do Estado de Goiás antes da implantação do DF: Brazlândia e Planaltina.

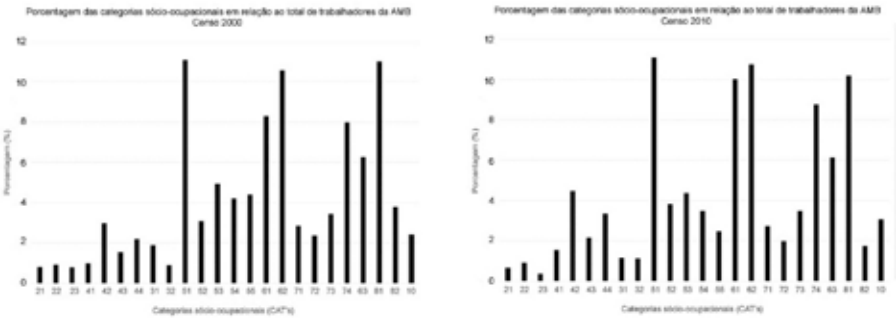
Desde a implantação de Brasília, o fluxo migratório foi muito intenso, com pessoas vindas de diversas regiões do país, com as mais diferentes formações, para participar da construção da nova capital, com a esperança de novas oportunidades. Brasília tornou-se um grande polo atrator de pessoas, mas parte deste fluxo encontrou barreiras socioeconômicas de permanecer na capital, em função do alto custo da terra urbana. Em função disso, ocorreu o crescimento dos municípios no entorno da capital, pois estes possuíam um custo da terra urbana bem menor que o de Brasília.

Apesar de, no discurso da sua concepção, ela ser apresentada como uma cidade justa, pelas razões de sua configuração e estrutura metropolitana, Brasília já nasce excludente. Em geral, os moradores do centro da capital têm

renda e formação superiores e, quanto mais para a periferia, menor a renda e formação educacional dos habitantes.

Para maior conhecimento da composição de ocupação da metrópole, procedeu-se à elaboração dos gráficos a seguir. A **Figura 8** mostra quanto cada categoria sócio-ocupacional participa da composição do universo dos trabalhadores da AMB, nos períodos 2000 e 2010.

Figura 8 - Porcentagem das categorias sócio-ocupacionais (CATs) em relação ao total de trabalhadores da Área Metropolitana de Brasília



Fonte:. Censo de 2000 (esquerda) e 2010 (direita) (RIBEIRO, HOLANDA, & TENORIO, 2015).

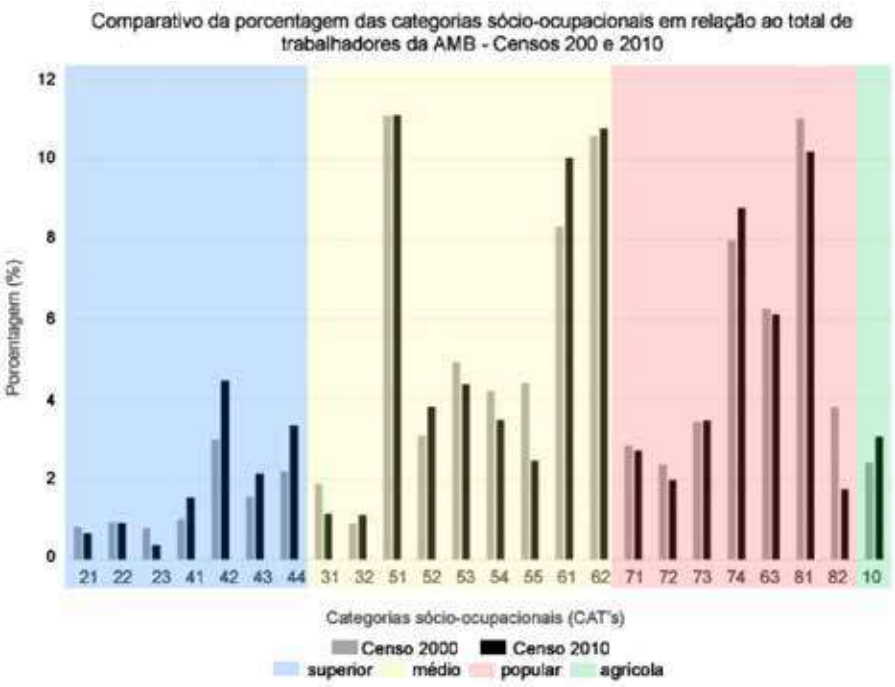
A **Figura 9** compara a composição total da AMB nos períodos 2000 e 2010. Chama a atenção especialmente o incremento consistente no agregado *profissionais de nível superior*, sejam autônomos (41), empregados (42), estatutários (43) ou professores (44); a queda no número de trabalhadores com ocupações técnicas (53), de saúde e educação (54), de justiça, segurança pública e correios (55), aumento do número de trabalhadores do comércio (61), o decréscimo nas categorias de empregados domésticos (81) e ambulantes e biscateiros (82), o que denota ingresso de contingente no mercado formal. Os ocupados com o setor secundário da produção (71, 72 e 73), à exceção dos funcionários da construção civil (74), mantiveram-se praticamente estáveis, reforçando o caráter terciário da AMB.

Apesar desta variação o que se tem é uma baixa mobilidade social dentro da AMB, no geral, durante a década analisada, houve uma manutenção da situação sócio-ocupacional, mantendo-se quase sem alteração o número de profissionais dentro de cada categoria. Esse fato pode ser decorrente do mercado de trabalho da AMB, com foco no DF e no serviço público, sem grandes empresas para oferecer contratação de pessoal, esse mercado se torna muito restritivo e pouco elástico, permanecendo estável ao longo do tempo.

Outro fator importante a ser ressaltado é a baixa escolaridade dos

moradores dos municípios da AMB, com exceção ao DF, 69,20% dos declarantes não estudam, por diversos motivos. Além disso, sobressaíram dois níveis de educação entre os declarantes que estudam, fundamental incompleto (37,92%) e médio incompleto (21,15%). Somente 3,65% declararam ter ensino superior completo e 4,39% com pós-graduação. Essa baixa escolaridade pode, também, explicar a baixa mobilidade social e a manutenção das categorias ao longo do tempo (CODEPLAN, 2013).

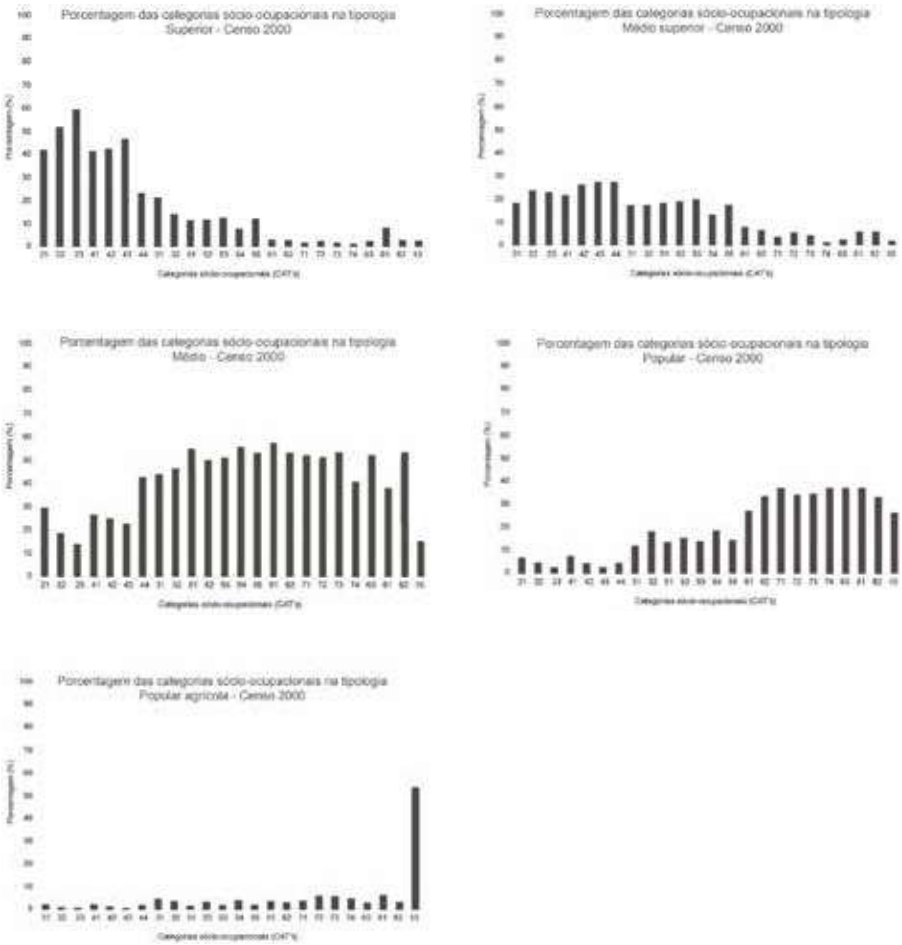
Figura 9 - Porcentagem das categorias sócio-ocupacionais (CAT's) em relação ao total de trabalhadores da Área Metropolitana de Brasília. Comparação entre os períodos 2000 e 2010



Fonte: (RIBEIRO, HOLANDA, & TENORIO, 2015).

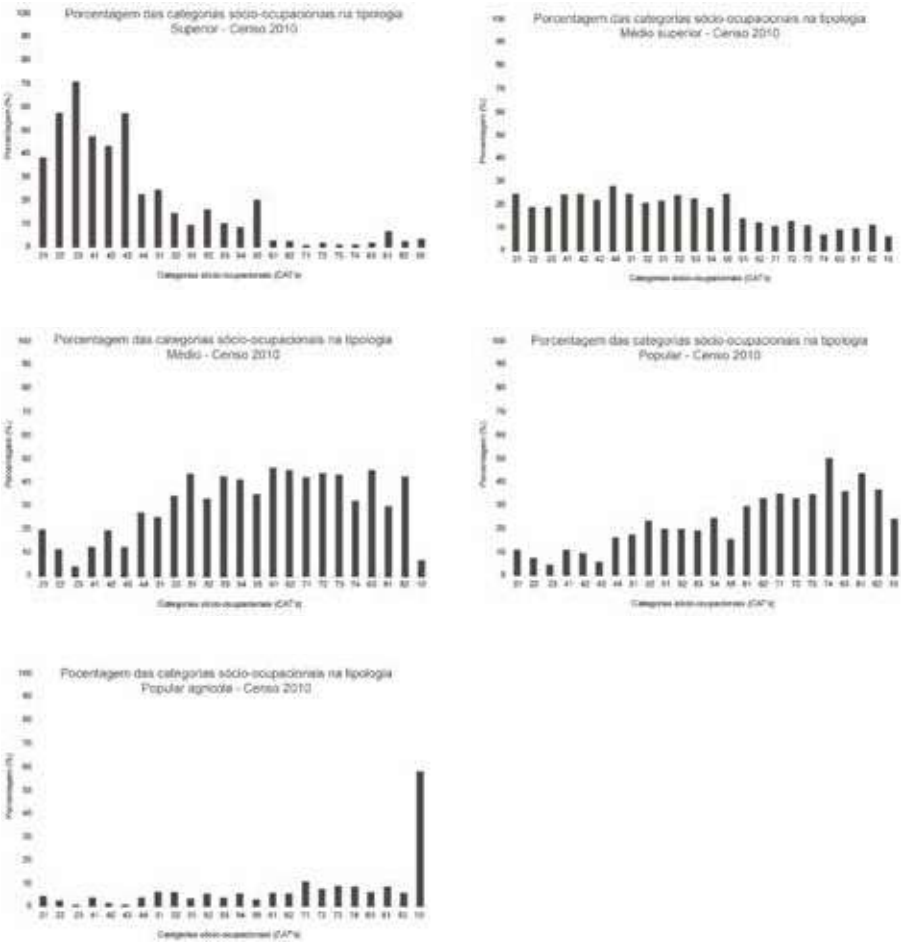
A geração das tipologias socioespaciais se deu a partir dos dados do Censo Demográfico, elaborada pelo IBGE. A partir dos procedimentos metodológicos, foi possível extrair cinco diferentes tipos socioespaciais na AMB - Superior, Médio superior, Médio, Popular e Popular agrícola, de acordo com a participação das diferentes categorias sócio-ocupacionais. A **Figura 10** e a **Figura 11** mostram a composição de cada tipologia em 2000 e 2010, respectivamente.

Figura 10 - Porcentagem de cada categoria sócio-ocupacional (CAT) na composição das tipologias socioespaciais da Área Metropolitana de Brasília em 2000



Fonte: (RIBEIRO, HOLANDA, & TENORIO, 2015).

Figura 11 - Porcentagem de cada categoria sócio-ocupacional (CAT) na composição das tipologias socioespaciais da Área Metropolitana de Brasília em 2010

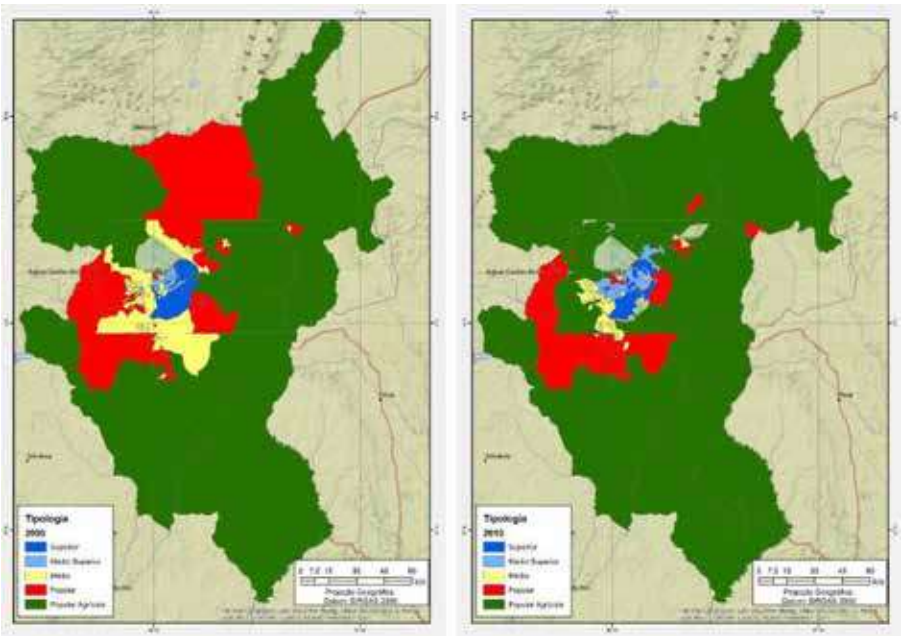


Fonte: (RIBEIRO, HOLANDA, & TENORIO, 2015).

Se comprarmos cada tipo socioespacial com a composição total dos trabalhadores da AMB (**Figura 8**), veremos que nenhum deles, nos dois períodos analisados, a ela se assemelha, consolidando a tendência de ocupação do território por grupos homogêneos.

A **Figura 12** apresenta a distribuição dos tipos socioespaciais a partir dos Censos Demográficos de 2000 e de 2010.

Figura 12 – Mapas com a representação das tipologias socioespaciais a partir dos Censos Demográficos de 2000 e 2010



Fonte: (RIBEIRO, HOLANDA, & TENORIO, 2015).

De maneira geral, os dados mostram que houve um empobrecimento das áreas periféricas ao DF, com a mudança de tipos médios e populares para populares agrícolas. Infelizmente, a análise comparativa é prejudicada pela configuração das áreas de ponderação geradas pelo IBGE. Em 2000, havia muito mais subdivisões, o que permitia uma representação mais refinada. Em 2010, houve mudança na amostragem feita, e uma redução das áreas de ponderação, o que ocasionou uma aglutinação de diversas áreas de ponderação, colocando na mesma área tipos socioespaciais muito diferentes. Desta forma, a análise comparativa não permite ir além de uma observação genérica. Assim, as análises serão feitas de forma individual.

Esse empobrecimento também pode ser caracterizado pelo processo de migração de residentes do DF para os municípios da AMB. Segundo a Codeplan (2013), 40,46% da população destes municípios é formada por migrantes do DF, que por questões relacionadas, em sua maioria, ao auto custo de vida na capital, buscaram locais mais baratos e, de alguma forma, próximos aos seus empregos ou fontes de renda. Isto podes ser observado principalmente nos municípios mais polarizados da AMB, com mais de um terço de sua população com esta origem, dos quais podemos destacar: Águas

Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Novo Gama, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás.

Alguns aspectos comuns estão presentes nos dois anos, como o fato de a área central do Plano Piloto de Brasília ser concentradora do tipo superior e médio superior. Em 2010, há a expansão destes dois tipos para a região leste. Isto é explicado pelo surgimento da Região Administrativa de Águas Claras e a conversão, por meio de parcelamentos irregulares, de áreas agrícolas em condomínios urbanos. O perfil dos ocupantes dessas áreas é de pessoas de classe média a alta, empregadas no funcionalismo público federal e distrital, além de empresários de diversos setores (IBGE, 2010).

No contexto da AMB, o DF é o grande polo de geração de empregos, sendo o principal empregador o serviço público, cerca de 47% dos empregos do DF localizam-se na RA I – Brasília (CODEPLAN, 2012). Seis dos doze municípios da AMB têm mais de 50% de sua população economicamente ativa trabalhando no DF. Sendo que a maioria desses empregados se localizam nas categorias médias e populares. Para as categorias superiores há a exigência de maior nível de escolaridade (o que é de baixa ocorrência nos municípios da AMB), o que reflete a distribuição socioespacial da tipologia na **Figura 12.** Além disso, o alto custo da terra urbana faz como que apenas os mais bem remunerados possam morar perto da área geradora de empregos. Com isso, temos uma situação altamente centralizadora de empregos e serviços e, em função dessa característica, há a geração de grandes fluxos de deslocamento em direção ao centro, em busca de empregos, serviços e oportunidades.

Política do DF e o Impacto Territorial

Desde a instalação do Distrito Federal, a política territorial foi focada na atração de população para a região, seja por meio de doação de terras públicas, seja por meio de invasão, uma vez que a capital federal se apresentava como a nova esperança para o país. Essa política territorial afetou não apenas a capital, mas também os municípios de entorno, uma vez que o custo de vida no DF era (e ainda é!) muito alto, as pessoas menos qualificadas e com menores rendas, passaram a ocupar as áreas e municípios periféricos. Outro fator que ajudou nesse processo de periferização foi o tombamento do Plano Piloto, pois além de não se poder adensar no centro da capital, o custo da terra urbana na região elevou-se enormemente. Isso favoreceu o rápido crescimento e ocupação fora desse centro.

No período entre 2000 e 2010, tivemos uma série de governadores (**Quadro** 1) que atuaram de alguma forma para a ocupação, regular ou irre-

gular, no DF. Entre os nomes listados, podemos citar o do ex-governador Joaquim Domingos Roriz, que já havia governado entre 1988 a 1990 (nomeado pelo presidente da República), depois entre 1991 a 1995 (eleito), além de dois mandatos no período de estudo. Durante o governo dele surgiram, ou foram regularizados ou assentados, grande número de pessoas, formando novas Regiões Administrativas dentro do DF. (Portal do GDF, 2014)

Quadro 1 – Lista de Governadores e período de legislatura.

Governador	Partido	Início do mandato	Fim do mandato	Observação
Joaquim Domingos Roriz	PMDB	01/01/1999	01/01/2003	Eleito
Joaquim Domingos Roriz	PMDB	01/01/2003	31/03/2006	Reeleito
Maria de Lourdes Abadia	PSDB	31/03/2006	01/01/2007	Vice-governadora eleita que assumiu após a saída do cargo de Joaquim Roriz
José Roberto Arruda	PFL/ DEM	01/01/2007	16/03/2010	Eleito e posteriormente cassado
Paulo Octávio Alves Pereira*	DEM	11/02/2010	23/02/2010	Vice-governador eleito que renunciou o cargo
Wilson Ferreira de Lima*	PR	23/02/2010	19/04/2010	Governador interino
Rogério Rosso*	PMDB	19/04/2010	01/01/2011	Governador eleito indiretamente
Agnelo Queiroz	PT	01/01/2011	31/12/2014	Eleito
Rodrigo Rollemberg	PSB	01/01/2015	atual	Eleito

* Governadores interinos, dada a prisão e posterior cassação pelo TRE de José Roberto Arruda.
Fonte: Portal do GDF, 2015.

Em 1964 foram criadas as primeiras 7 Regiões Administrativas do DF (RAs) pela lei 4.545 de 10/12/1964. No primeiro governo de Joaquim Domingos Roriz, o DF foi subdividido em 12 RAs, segundo o decreto nº 11.912 de 25 de outubro de 1989, "para fins de descentralização e coordenação de natureza legal". Essa nova subdivisão veio acompanhada da instituição das administrações locais, com um conjunto de cargos públicos, além de fomentar a ocupação do território. Ao longo dos mandatos dele o DF foi subdividido diversas vezes, das atuais 31 Regiões Administrativas existentes atualmente, 17 foram criadas durante os períodos de governo de Joaquim Domingos Roriz (**Quadro 2**).

A maior parte das RAs criadas durante esse período foi para regularizar situações de invasão de terras públicas ou áreas de assentamento de população de baixa renda por meio de projetos de habitação social do governo do DF. O que, a princípio, se caracterizou como um processo de democratização da terra urbana, rapidamente se converteu em especulação imobiliária. Essa população de baixa renda, pressionada para venda da terra e pelos autos custos de morar na capital, foi "obrigada" a migrar para os municípios de entorno ao DF, nos quais tanto a terra como os custos de vida eram muito mais baixos e acessíveis as suas condições.

Quadro 2 – Regiões Administrativas criadas nos governos de Joaquim Domingos Roriz

Região Administrativa	Decreto ou Lei de Criação	Data de Criação	Governador à Época
RA XIII – Santa Maria	Decreto nº 14.604	10/02/1993	Joaquim Domingos Roriz
RA XIV – São Sebastião	Lei nº 467	25/06/1993	
RA XV – Recanto das Emas	Decreto nº 15.046	22/09/1993	
RA XVI – Lago Sul	Decreto nº 15.515	17/03/1994	
RA XVII – Riacho Fundo	Decreto nº 15.514	17/03/1994	
RA XVIII – Lago Norte	Decreto nº 15.516	17/03/1994	
RA XIX – Candangolândia	Decreto nº 15.153	17/03/1994	
RA XX – Águas Claras	Lei nº 3.153	06/05/2003	
RA XXI – Riacho Fundo II	Lei nº 3.153	06/05/2003	
RA XXII – Sudoeste/Octogonal	Lei nº 3.153	06/05/2003	
RA XXIII – Varjão	Lei nº 3.153	06/05/2003	
RA XXIV – Park Way	Lei nº 3.255	29/12/2003	
RA XXV - SCIA	Lei nº 3.315	27/01/2004	Maria de Lourdes, assumiu o cargo interinamente
RA XXVI – Sobradinho II	Lei nº 3.314	27/01/2004	
RA XXVII – Jardim Botânico	Lei nº 3.435	31/08/2004	Joaquim Domingos Roriz
RA XXVIII – Itapuã	Lei nº 3.527	27/06/2005	
RA XXIX - SIA	Lei nº 3.618	14/07/2005	
RA XXX – Vicente Pires	Lei nº 4.327	26/05/2009	José Roberto Arruda
RA XXXI – Fercal	Lei nº 4.745	29/01/2012	Agnelo Queiroz

Fonte: Secretaria de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano – SEDHAB (2015).

Para os municípios da AMB a situação não foi diferente. O maior período de crescimento populacional foi entre os anos de 2000 e 2007 e alguns municípios apresentaram crescimento expressivo no período anterior, 1996 a 2000, reflexo do crescimento do DF e migração de população do DF para esses municípios e posterior, 2007-2010 (CODEPLAN, 2012) (SEDHAB, 2012; GDF, 2015) (**Quadro 3)**. O que corrobora a nossa afirmação de que o crescimento populacional do DF, atrelado às políticas de governo, também influenciou os municípios da AMB.

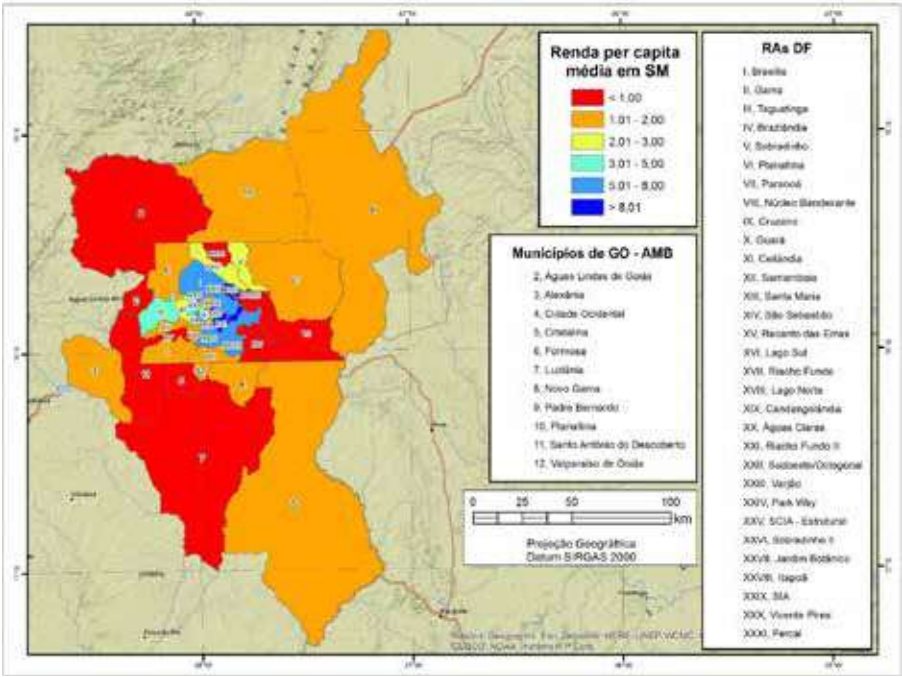
Quadro 3 – Taxa de crescimento populacional dos municípios da AMB, entre 1991 e 2013

AMB	1991-1996	1996-2000	2000-2007	2007-2010	2010-2013	2000-2010
Brasília	12,82%	13,55%	**19,73%**	4,65%	8,54%	36,01%
Águas Lindas de Goiás			**24,72%**	20,85%	11,62%	68,22%
Alexânia	12,43%	8,25%	-0,07%	**18,87%**	6,95%	27,04%
Cidade Ocidental		22,25%	**20,34%**	15,08%	10,08%	52,44%
Cristalina	12,22%	21,91%	7,32%	**27,22%**	9,81%	49,93%
Formosa	8,66%	**14,93%**	14,70%	10,94%	8,41%	37,96%
Luziânia	16,20%	-41,54%	**38,96%**	-10,97%	7,82%	33,38%
Novo Gama			12,39%	**13,66%**	8,49%	38,59%
Padre Bernardo		**30,39%**	20,71%	6,55%	8,63%	39,72%
Planaltina	45,55%	25,99%	3,61%	6,90%	5,35%	16,68%
Santo Antônio do Descoberto	201,11%	-51,46%	7,18%	**13,71%**	7,50%	31,02%
Valparaíso de Goiás			**20,66%**	16,19%	10,31%	54,65%

Fonte: (IBGE, 2014)

O número muito grande de subdivisões acarretou o inchaço da máquina administrativa do DF, além de regularizar situações de ocupação em terras públicas, sem qualquer estudo de viabilidade ou de impacto. Informalmente, é dito que esse governador "favelizou" o Distrito Federal, atendendo a demandas de populações de baixa renda e assim formando uma massa de eleitores fiéis. Outro reflexo dessa ocupação pode ser visto na **Figura 13**, a maior renda, associada aos tipos superior e médio superior, encontram-se próximas ao centro da capital, quanto mais distante, menor a renda, assim como a classificação da tipologia socioespacial.

Figura 13 – Distribuição da renda média per capita na AMB



Fonte: (RIBEIRO, HOLANDA, & TENORIO, 2015).

Considerações Finais

Diversos pontos de vista disciplinares contribuem para a caracterização crítica da *identidade* da metrópole brasiliense, sempre que possível referida comparativamente a outros casos. Emerge uma metrópole de fortes peculiaridades, em vários aspectos. Nestas considerações finais sintetizamos nosso olhar crítico, contrapondo os achados dos capítulos.

Brasília é uma cidade de extremos, em geral lhe repugnam as médias. Tem uma identidade forte, a começar pelo seu núcleo fundador, o projeto do Plano Piloto, de Lucio Costa. Ele continua a exercer papel crucial no município de Brasília e na área metropolitana. Não por acaso, o núcleo foi tombado pela UNESCO como *Patrimônio Cultural da Humanidade*, em 1987. É a única cidade moderna e o maior conjunto urbano tombado do mundo. Suas excepcionais qualidades *expressivas* – principalmente estéticas e simbólicas – são inegáveis. Contudo, a promessa de uma cidade socialmente mais justa ficou por realizar-se.

Concomitantemente à construção dos edifícios que abrigariam a transferência da Capital em 1960, surgiram outras áreas urbanas. Era o começo de

uma cidade extremamente *fragmentada* e *dispersa*. Fragmentação reflete a acessibilidade interpartes, tendo por referência a estrutura viária. Utilizamos uma escala normalizada entre "0" a "100", da pior acessibilidade interpartes (maior fragmentação = 0), para a melhor acessibilidade (menor fragmentação = 100). A AMB fica em 4,04; se consideramos apenas o município polo (Brasília), mais os municípios lindeiros de "alta integração" para cima, ela sobe apenas para 4,46; na área minimamente conurbada, novamente pequeno incremento: 4,50. Para comparar, o trecho central da metrópole paulistana, de tamanho similar, apresenta fragmentação de 7,57 (muito mais acessível interpartes); a média das cidades brasileiras é 23,21 (as cidades brasileiras são as mais fragmentadas do mundo (MEDEIROS, 2013)).

Outra forma de caracterizar a peculiar configuração urbana brasiliense é pela medida de *dispersão.* Em 2010, a dispersão da AMB era de 1,989. Entre as metrópoles brasileiras estudadas pelo Observatório das Metrópoles (Observatório das Metrópoles, 2016), ela só perde para Maringá – 2,174. A metrópole brasileira mais compacta é São Paulo: 0,919. O próprio município polo – Brasília – é muito disperso: 2,027. Estudos comparativos revelam que Brasília é o segundo município mais disperso do mundo, perdendo apenas para Mumbai (Índia), com 3,080.

Fragmentação e dispersão surgem na origem mesma da cidade. Taguatinga, a 25km do Plano Piloto, data de 1958; o núcleo urbano viria a ser um dos maiores bairros do DF (não é uma "cidade", como reza o discurso comum, pois não tem o estatuto legal nem uma correlata estrutura socioeconômica). O conceito "cidade mãe + cidades satélites" subjaz ao projeto de Lucio Costa, que propõe, para o núcleo inicial, um "determinado conceito urbanístico", baseado nos princípios do urbanismo moderno, mas não só: incorporam-se perspectivas barrocas, terraplenos monumentais, a altura dos edifícios das superquadras lembra a escala das cidades continentais europeias (HOLANDA, 2013) (RIBEIRO & RIBEIRO, 2010).

O conceito implicou um tecido residencial composto essencialmente por apartamentos em prédios de seis pavimentos sobre pilotis. Entretanto, o tipo estava longe de poder abrigar, cultural ou economicamente, a diversidade da população que constituía a cidade desde seus primórdios. (Ao longo da implantação do Plano Piloto novos tipos edilícios residenciais surgiram, mas a qualidade e a quantidade não mudaram essencialmente o panorama.) Não tendo guarida no Plano Piloto, restava a outros estratos sociais localizarem-se a dezenas de quilômetros do núcleo fundador, para preservar a "fisionomia" do projeto. O Estado, não o mercado, foi o responsável pela dispersão territorial da metrópole no seu nascimento – talvez não haja paralelo no mundo

de cidade tão fortemente produzida "de cima para baixo" (*top-down*) como a capital federal brasileira. O Estado definia os locais, e os núcleos desenvolviam-se de forma variada: autoprodução, conjuntos habitacionais com financiamento público, mercado imobiliário.

Brasília não é segregadora apenas por razões socioeconômicas: ela é segregadora em função do projeto inicial.

A identidade da metrópole brasiliense é peculiar também quanto à economia. Estudos anteriores de colegas do Observatório das Metrópoles (RIBEIRO & RIBEIRO, 2010) já a classificavam numa categoria metropolitana à parte, dentre os cinco grupos em que se distribuíam as metrópoles do Brasil: a categoria "2", onde só ela está, com forte presença do setor de serviços. Em 2009, 92,8% do PIB estão no setor terciário, com um enorme peso do setor público – 55,4%, 3,5 vezes superior à média nacional, da ordem de 16%.

Isso corresponde às funções precípuas da urbe como capital federal. Entretanto, a peculiaridade não se resume às funções, mas a como elas se distribuem no território. Uma forte concentração das atividades dá-se no município polo (Brasília, ou seja, o DF) e, dentro dele, no núcleo fundador (o Plano Piloto). O município de Brasília é responsável por 93,5% do PIB da RIDE; e, dentro de Brasília, o centro metropolitano (o Plano Piloto) concentra 47,72% dos empregos do município. Quanto à AMB, exceto Brasília, 53,54% trabalham no município onde residem e 45,03% trabalham no DF. Por sua vez, dos que trabalham no DF oriundos dos demais municípios da AMB, 60,24% o fazem no centro metropolitano (Plano Piloto); seguem-se, bem atrás, as regiões administrativas de Taguatinga (9,34%) e Gama (5,57%). Confirma-se a forte polaridade do DF (Brasília) na AMB e, dentro do DF, do Plano Piloto (RA I).

O quadro da distribuição populacional na AMB fica mais claro quando consideramos a tipologia socioespacial, lançando luz sobre vários aspectos: distribuição, no espaço, de renda, bem-estar urbano, composição familiar, categorias sócio-ocupacionais etc. O método, desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles, faculta classificar e espacializar a população de acordo com sua ocupação, indicando a concentração/dispersão dos tipos nas partes da cidade. Com isso, possamos a ter a possibilidade de analisar as condições de oportunidades e investimentos em cada área. Na AMB, a distribuição segue o padrão centro-periferia: as melhores ocupações – tipos superior e médio superior – encontram-se no centro; maior a distância dele, mais numerosas as ocupações menos qualificadas. Políticas públicas dos últimos trinta anos contribuem para isso.

Brasília muda a configuração política, econômica e social até então vigente no Brasil. Por sua posição estratégica no centro do país, passa a ser um ponto concentrador de forças do governo federal; tem impacto no desenvolvimento econômico regional pela implantação de infraestrutura de transporte de pessoas e bens, concomitante com a construção da Capital. Quanto à importância, Brasília é classificada como metrópole nacional, juntamente com o Rio de Janeiro, antiga capital.

Mesmo com a sua influência regional e nacional, podemos caracterizar os últimos 50 anos em mudanças e permanências; entenda-se que mudanças significam alterações na situação anteriormente vivida, e permanências como situações que reproduzem ou reforçam condições preexistentes.

Comecemos com as mudanças. A primeira mudança já foi citada, a transformação regional ocorrida com a instalação do Distrito Federal. Os municípios próximos passaram a receber um contingente de migrantes que elevou rapidamente o número de habitantes; com isso, problemas surgiram ou se ampliaram – carências no sistema hospitalar, falta de empregos e de acesso à educação etc. Com a implantação do projeto vencedor de Lucio Costa e do surgimento dos demais núcleos urbanos do Distrito Federal, o setor de construção civil foi um grande empregador de mão de obra; mas com o término das grandes obras, o contingente de desempregados aumentou, causando forte impacto na Capital e nos municípios do entorno.

Assim, houve a necessidade de construção de uma malha viária que conectasse a capital ao seu entorno e ao restante do país. Com isso, a configuração viária foi modificada e ampliada, gerando novos acessos e facilitando a circulação no interior do país. O impacto foi positivo na economia da região Centro-Oeste brasileira, pois permitiu a ampliação e o escoamento da produção agropastoril, atingindo novos mercados e possibilitando a exportação da safra. Houve aumento da participação da região na economia nacional, compondo uma parte importante do Produto Interno Bruto do Brasil.

Apesar do desenvolvimento econômico regional, as cidades preexistentes à Capital (que se transformaram em regiões administrativas do novo município de Brasília, como Planaltina e Brazlândia) e os municípios no entorno do Distrito Federal desenvolveram-se muito menos do que o esperado – alguns chegaram a ter suas funções anteriores enfraquecidas. O estudo de Gadelha (2015) mostra uma concentração de renda na capital federal, cabendo aos demais municípios amargar a formação de um mercado de mão-de-obra de baixa qualificação, portanto com rendimentos inferiores aos da capital. Isto freou o desenvolvimento socioeconômico desses municípios, gerando mercados dependentes de Brasília. Indicadores como o IDH-M, o PIB *per capita* e a

renda *per capita* ilustram o fenômeno. O PIB de Brasília é o terceiro do país dentre as capitais, perdendo somente para São Paulo e Rio de Janeiro; o PIB *per capita*, entretanto, ultrapassa o de ambas as cidades (perde apenas para Vitória) . Quanto à renda *per capita*, Brasília está na terceira posição, vindo depois de Vitória e Porto Alegre, nesta ordem (IBGE, 2014). Tudo isso explica o pujante mercado consumidor de Brasília, com serviços dos mais sofisticados do país.

Na sequência das mudanças tivemos um rápido crescimento urbano e a transição, igualmente rápida, da condição rural para a urbana. Essa mudança teve forte impacto demográfico, bem como na redução das taxas de mortalidade e de fecundidade. Outro aspecto importante é que a AMB segue o comportamento demográfico do Brasil, com envelhecimento de sua população, não mais concentrada na base da pirâmide etária, mas no meio, entre 25 e 40 anos. Os maiores contingentes demográficos são de baixa qualificação: ao comparar os dados populacionais com da tipologia socioespacial, vemos que 74% da população AMB têm ocupações médias a populares agrícolas, e que somente 16% encontram-se nos extratos superiores. Isso reflete-se diretamente nas condições de renda e em oportunidades de melhoria de vida, em diversos aspectos (VASCONCELOS & GOMES, A Metrópoles de Brasília na Transição Demográfica Brasileira, 2015).

O estudo de Vasconcelos et al. (2015) dá continuidade ao estudo demográfico, agora tratando dos arranjos domiciliares, marcados pela desigualdade no processo de formação do espaço metropolitano. A desigualdade é caracterizada pela segregação espacial dos tipos médios a populares agrícolas. Na área central metropolitana predominam os tipos médio superior e superior, com melhor renda e escolaridade, enquanto os estratos inferiores estão mais distantes do centro. Na perversa configuração da AMB, as populações mais pobres são também as mais segregadas espacialmente, e que por conseguinte gastam mais tempo no deslocamento casa-trabalho. Em Brasília, a suburbanização das classes altas apenas começa a se esboçar.

Os tipos médios a populares agrícolas também apresentam os arranjos domiciliares mais tradicionais: família nuclear, família estendida, e arranjos monoparentais com filhos. Nos estratos superiores, predominam arranjos unipessoais e de casais sem filhos, caracterizando uma segunda transição demográfica na qual os indivíduos estão mais interessados na autorrealização e na melhoria das condições de qualificação e de renda.

A rápida ocupação territorial refletiu-se diretamente no meio ambiente local, causando forte devastação com a retirada da vegetação nativa. Baptista e Teza (2015) fizeram o levantamento da supressão da vegetação nos últimos quarenta anos. O resultado foi que 14,64% da AMB foi desmatada e perma-

nece desta forma, e 12,61% foi modificada e está se regenerando. O período de 1992 a 2013, foi o de maior devastação, alinhado ao momento de maior ocupação territorial, com a criação de novas Regiões Administrativas no DF e aumento de população no entorno. Considerando o desmatamento no ritmo atual, em 2023 a AMB estaria sem vegetação. Claro que o exercício é um alerta à ocupação descontrolada, pois a existência de diversas leis urbanas e ambientais impediriam a supressão total.

Estas seriam as grandes mudanças ocorridas na AMB, transformando uma região interiorana e de regime estritamente rural, quase sem conexão com o restante do país, em uma área de características fortemente urbanas, não apenas conectada à nação, mas um centro concentrador e irradiador de fluxos de pessoas e de mercadorias, de ideias e de políticas.

Também temos permanências que, apesar das mudanças, reforçam a situação vigente na AMB. Cabe lembrar Lampeduza (DÉAK & SCHIFFER, 1999): "é preciso mudar, para que tudo permaneça o mesmo", ou como em Fernandes (1972), "*Plus ça change, plus c'est même chose*".

O primeiro elemento de permanência tratado no livro é a estrutura social da população, caracterizada pela tipologia sócio-ocupacional. Comparamos os anos de 2000 e 2010 e tratamos das semelhanças e diferenças nas relações espaciais. Como vimos, estratos superior e médio superior – os de melhor posição social – encontram-se no centro metropolitano (Plano Piloto de Brasília, concentradores de empregos e serviços). Em dez anos a situação permaneceu, o que mostra a baixa mobilidade social e ocupacional da AMB. A situação é fruto do próprio mercado de trabalho do Distrito Federal, no qual o principal empregador é o governo federal, que exige boa qualificação para ocupar os cargos, paga salários mais elevados do que a iniciativa primária, e seleciona os empregados por concurso público. Os funcionários públicos, particularmente os de mais alto escalão, conseguem morar próximos ao emprego, mesmo que para isto paguem altos preços de imóveis ou de aluguéis. Aqueles de funções menos qualificadas (e menos remuneradas) não conseguem arcar com tais custos, e localizam-se cada vez mais longe do centro.

Apesar das mudanças ocorridas pela implantação do Distrito Federal, como o aumento da malha viária, esta permaneceu fragmentada, conectando núcleos urbanos distantes e com pouca interação metropolitana. Os núcleos formam uma verdadeira colcha de retalhos, porém com enormes vazios entre eles. Ademais, à fragmentação espacial somam-se três centralidades – funcional, demográfica e morfológica – que não coincidem no espaço, ao contrário de outras cidades brasileiras como, por exemplo, São Paulo. Isso

agrava as distâncias entre residências, e aquelas entre residência e trabalho, e entre residência e serviços.

A lógica da concentração de esforços e de investimentos no espaço repete-se na questão da moradia e do déficit habitacional. Considerando-se o planejamento territorial, verifica-se que o aumento estimado para moradias não atenderá a faixa da população mais necessitada – o foco é a classe de maior renda. Mais uma vez, os mais vulneráveis continuam sem acesso à estrutura mínima de sobrevivência. Mesmo com as políticas de regularização fundiária, não há incremento de novas habitações para baixa renda, apenas (alguma) legalização de situações existentes. O DF tem o programa Morar Bem, semelhante ao Minha Casa Minha Vida, para atender a essa faixa de população, mas os números de habitações entregues ainda está muito aquém do necessário e sem expectativa de aumento significativo. Repete-se o velho filme, também em exibição noutras metrópoles brasileiras: as habitações do programa estão sempre distantes do centro.

A segregação espacial faz-se presente também, *ceteris paribus*, nas oportunidades de educação. O efeito de vizinhança, mostra que a desigualdade de renda, ocasionada pela baixa qualificação (caracterizada pelos tipos médios e populares agrícolas), correlaciona-se à desigualdade em oportunidades educacionais. Os tipos médios e populares agrícolas apresentam a menor escolaridade, bem como a maior nível de abandono escolar e menor nível de formação. Em conjunto, populações mais vulneráveis também têm menos oportunidades educacionais. Isto permeia gerações; dada a necessidade de complementação de renda, jovens abandonam a escola cedo para trabalhar e ajudar as famílias. Nas áreas centrais, mais abastadas, a situação é inversa. Jovens tendem a concluir a formação educacional, além de apresentarem menor nível de abandono escolar.

Como na maioria das cidades brasileiras, a mobilidade na capital federal e dos municípios da AMB para o centro é complicada: a forte concentração de empregos e serviços no Plano Piloto de Brasília faz com que haja um deslocamento, em média, de 1,5 milhões de pessoas por dia (GDF, 2010) em direção ao centro. Entretanto, se há problemas similares em outras capitais brasileiras, aqui a situação é extremada: aos perversos padrões de uso do solo, com enorme concentração de empregos no centro, junta-se a fragmentada e dispersa configuração urbana da metrópole. Juntos, os aspectos refletem-se no pior IPK (NTU, 2016)(índice de passageiros por quilômetro de linhas de transporte coletivo) do país. Apesar de altos investimentos, não se muda a rede viária da AMB; além de concentrar-se no DF, ela não apresenta uma estrutura "em malha", com diversas opções de circulação interpartes,

mas uma estrutura "em árvore", com poucas alternativas de entrada e saída do centro: "ramos" desconectados entre si partem do centro nas direções norte, sul, leste, oeste; recorrentemente, investimentos reforçam (alargam, duplicam) esses "ramos", em vez de criarem alternativas de circulação (possibilidades existem, algumas até projetadas, mas não saem do papel). Não adianta: os "ramos" continuam saturados. Nada similar existe em outras metrópoles. E novamente: mais em Brasília que em outras cidades, são as pessoas com menor renda, morando longe do centro, as obrigadas aos mais longos percursos, as que gastam mais tempo para ir e voltar de seus trabalhos, causando perda na qualidade de vida e implicando maiores dificuldades para investir em áreas como educação e lazer.

Apesar de Brasília ter sido planejada como centro integrador do interior do Brasil, as políticas estabelecidas não contribuíram para isto. O planejamento favoreceu a fragmentação do espaço e a baixa integração entre os entes metropolitanos. Além disso, o Distrito Federal sofre grande pressão do modelo econômico, com base na agropecuária; contudo, há "necessidade de um arranjo de corresponsabilidade que articule as políticas públicas de diferentes naturezas em curso, tendo como territórios de centralidade Brasília e Goiânia".

Das questões apresentadas, resulta uma Área Metropolitana de Brasília que tem muito a caminhar para se tornar uma metrópole de fato, bem estruturada social, econômica e politicamente. Carece de integrar diversos setores, públicos e privados, visando à redução das desigualdades entre seus entes. Os governos do Estado de Goiás e do Distrito Federal devem confluir em políticas no intuito de fortalecer e consolidar a AMB. Só a atuação conjunta fará a metrópole de Brasília sair do papel para a realidade.

Referências bibliográficas

ANJOS, R. S. (2008). *Dinâmica Teeritorial - Cartografia - Monitoramento - Modelagem.* Brasília, DF: Mapas & Consultorial Ltda.

BAPTISTA, G. M., & TEZA, C. T. (2015). A Supressão de Vegetação e Redução da Área de Sequestro Florestal de Carbono na Área Metropolitana de Brasília. In: R. C. RIBEIRO, G. S. TENORIO, & F. HOLANDA, *Brasília: Transformações na Ordem Urbana.* Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital.

CODEPLAN. (2013). *Anuário Estatítico 2013.* Acesso em 05 de fevereiro de 2014, disponível em Companhia de Planejamento do Distrito Federal: http://www.codeplan.df.gov.br/areas-tematicas/informacoes-estatisticas.html

CODEPLAN. (2013). *Perfil Socioeconômico dos Moradores dos Municípios da Área Metropolitana de Brasília - PMAD/2013.* Brasília, DF: CODEPLAN.

CODEPLAN. (01 de 10 de 2012). *Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios - Distrito Federal - PDAD/DF 2011.* Acesso em 01 de 09 de 2013, disponível em Campanhia de Planejamento do Distrito Federal: http://www.codeplan.df.gov.br/images/CODEPLAN/PDF/Pesquisas%20Socioecon%C3%B4micas/PDAD/2012/PDAD-DF-2011-091112.pdf

CODEPLAN. (novembro de 2015). *Produto Interno Bruto do Distrito Federal 2010 - 2013.* Acesso em 27 de novembro de 2015, disponível em Companhia de Planejamento do Distrito Federal: http://www.codeplan.df.gov.br/images/CODEPLAN/PDF/pesquisa_socioeconomica/contas_regionais/PIB-DF_2010_2013.pdf

CORREIO BRAZILIENSE. (2000). *Brasília 40 Anos.* Brasília, DF: Ciclope Multimídia.

DÉAK, C., & SCHIFFER, S. R. (1999). *O Processo de Urbanização no Brasil.* São Paulo, SP: EDUSP.

EVENSON, N. (1973). Two Brazilian Capitals: Architecture and Urbanism in Rio De Janeiro and BrasIlia. In: A. PAVIANI, *Brasília Ideologia e Realidade / Espaço Urbano em Questão* (19 ed.). São Paulo, SP: Projeto.

FARRET, R. L. (1978). Growth Center Strategy: a Case Study of Brasília. In: A. PAVIANI, *Brasília Ideologia e Realidade / Espaço Urbano em Questão* (19 ed.). São Paulo, SP: Projeto.

FARRET, R. L. (1985). O Estado, a questão territorial e as bases da implantação de Brasília. In: A. PAVIANI, *Brasília Ideologia e Realidade / Espaço Urbano em Questão* (19 ed., p. 256). São Paulo, SP: Projeto.

GADELHA, S. B. (2015). A Desigualdade de Renda na RIDE-DF e seus Determinantes. In: R. C. RIBEIRO, G. S. TENORIO, & F. HOLANDA, *Brasília: Transformações na Ordem Urbana.* Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital.

GDF. (2010). *Plano Diretor de Transporte Urbano - PDTU.* Brasília, DF: GDF.

GDF. (2015). *Portal do Governo de Brasília*. Acesso em 05 de agosto de 2015, disponível em http://www.gdf.df.gov.br

GOSLING, D. (1979). Brasília. In: A. PAVIANI, *Brasília Ideologia e Realidade / Espaço Urbano em Questão* (19 ed.). São Paulo, SP: Projeto.

HOLANDA, F. (2013). *10 Mandamemtos da Arquitetura.* Brasília, DF: FRBH.

IBGE. (2014). *Cidade@.* Acesso em 30 de novembro de 2014, disponível em Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php

IBGE. (2010). *Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio.* Acesso em 12 de novembro de 2013, disponível em Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2011/

IBGE. (2011). *Produto Interno bruto dos Municípios 2011.* Acesso em 19 de junho de 2014, disponível em Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2011/default_pdf.shtm

IBGE. (2008). *Região de influência das cidades 2007.* Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

KENT, H. (1956). Vera Cruz: Brazil's New Federal Capital. In: A. PAVIANI, *Brasília Ideologia e Realidade / Espaço Urbano em Questão* (19 ed.). São Paulo, SP: Projeto.

LAFER, C. (1970). The Planning Process and the Political System in Brazil: a Stdy of Kubitschek. In: A. PAVIANI, *Brasília Ideologia e Realidade / Espaço Urbano em Questão* (19 ed.). São Paulo, SP: Projeto.

MEDEIROS, V. S. (2013). *Urbis Brasiliae, O Labirínto das Cidades Brasileiras.* Brasília, DF: Universidade de Brasília.

MELLO, J. M. (1982). O Capitalismo Tardio. In: A. PAVIANI, *Brasília Ideologia e Realidade / Espaço Urbano em Questão* (19 ed.). São Paulo, SP: Projeto.

NTU. (13 de dezembro de 2016). *Associação Nacional de Empressa de transportes Urbanos - NTU.* Fonte: http://www.ntu.org.br/novo/Default.aspx?v=1232

Observatório das Metrópoles. (13 de dezembro de 2016). *Observatório das Metrópoles - Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia*. Fonte: http://observatoriodasmetropoles.net

RIBEIRO, L. d., & RIBEIRO, M. G. (2010). Metropolização e as Estruturas Produtivas: convergências e divergências espaço-temporais. *Cadernos Metrópole , 12* (24), pp. 331-347.

RIBEIRO, L. Q., MOURA, R., DELGADO, P., & SILVA, É. T. (2012). *Níveis de Integração dos Municípios Brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à Dinâmica da Metropolização.* UFRJ/IPPUR. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles.

RIBEIRO, R. J., HOLANDA, F. R., & TENORIO, G. d. (2015). *Brasília: transformações na ordem urbana.* Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital.

SEDHAB. (2012). Acesso em 12 de junho de 2015, disponível em Secretaria de Estado de Gestão do Territorio e Habitação: http://www.sedhab.df.gov.br/index.php

SUDECO. (2014). *Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste*. Acesso em 05 de 02 de 2014, disponível em http://www.sudeco.gov.br/ride-df

VASCONCELOS, A. N., & GOMES, M. M. (2015). A Metrópoles de Brasília na Transição Demográfica Brasileira. In: R. C. RIBEIRO, G. S. TENORIO, & F. HOLANDA, *Brasília: Transformações na Ordem urbana.* Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital.

VASCONCELOS, A. N., MOURA, L. B., BESSA, L., LUCIO, M. L., MAKIUCHI, M. R., & GOMES, M. M. (2015). Os Arranjos Domiciliares na Área Metropolitana de Brasília. In: R. C. RIBEIRO, G. S. TENORIO, & F. HOLANDA, *Brasília: Transformações na Ordem Urbana.* Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital.

CAPÍTULO 07

Baixada Santista: desigual, periférica e complexa

Marinez Villela Macedo Brandão
Maria Graciela González de Morell
André Rocha Santos
José Marques Carriço
Daniel Arias Vazquez

Introdução

Desigual, dual, periférica e complexa são alguns dos atributos conferidos à metrópole santista no livro *Baixada Santista: transformações na ordem urbana* (BRANDÃO; MORELL; SANTOS, 2015), no qual se destacam as principais conclusões da análise orientadas pelas seguintes indagações: Qual a profundidade e o alcance das transformações ocorridas na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) no período 1980-2010? Quais os efeitos na localidade decorrentes do processo de reestruturação produtiva e de acumulação, na organização social desse território? De que maneira esses efeitos se expressam no espaço urbano como segregação e como desigualdades no modo de viver e morrer de seus habitantes? Para responder a essas questões, faz-se necessário construir a análise da complexidade da Região e das principais transformações sociais, econômicas e políticas no fim de século XX e início do século XXI.

Esse período é analisado por Ribeiro (2015) na qual identifica três tempos históricos importantes visualizados nesses trinta anos. O primeiro, correspondendo à década de 1980, é caracterizado pelo baixo crescimento econômico, aumento das desigualdades sociais, do desemprego e subemprego, da pobreza urbana e da explosão da criminalidade violenta, isto é, a emergência da crise social resultante do esgotamento do modelo de industrialização. Entretanto, em paralelo, foi um momento de movimentação política com o processo de redemocratização, com a retomada dos movimentos sindicais e sociais e dos governos estaduais e municipais e de elaboração da Constituição de 1988.

Os anos 1990 iniciam o segundo período marcado pelas políticas que buscavam a estabilização monetária, pela economia nacional voltada à competição global e, sobretudo, pelo "experimento neoliberal". Com a estabilização da

moeda são alcançados significativos efeitos positivos na estrutura das desigualdades de renda pessoal. Não obstante, a reestruturação produtiva das empresas e do setor público via privatização, aliada às sucessivas crises cambiais terminou por produzir impactos negativos no mercado de trabalho (RIBEIRO, 2015).

Por fim, os anos 2000 marcados pela eleição de Luís Inácio Lula da Silva e as iniciativas do governo constituindo um "experimento neodesenvolvimentista", viabilizado pela retomada do crescimento econômico mundial alavancado pela expansão da industrialização da China. A combinação de políticas sociais com o crescimento da renda e do emprego criou um dinamismo econômico com distribuição da renda, expansão do crédito e incorporação ao mercado de bens de consumo duráveis de amplas camadas populares historicamente excluídas desse processo. O setor público se expandiu e o Estado retomou o seu papel de provedor de bens essenciais, como a habitação social (RIBEIRO, 2015).

Essas referências permitem compor uma análise das transformações em curso na RMBS, em especial as decorrentes da atual fase do capitalismo representado pelo período pós-industrial e pelo processo de globalização/mundialização do capital (CHESNAIS, 1996), iniciado no Brasil entre fins da década de 1980 e início da década de 1990, após a crise do modelo desenvolvimentista de substituição de importações e da crise da sociedade salarial no mundo (CASTEL, 2003). A partir desse processo comum e de seus efeitos na localidade, **é** possível obter olhares convergentes sobre as dinâmicas urbanas regionais na organização de sua estrutura social e sobre as formas como essa reestruturação produtiva se consolidou nos territórios, apresentando uma dinâmica social mais complexa, propiciando novos arranjos e transformações nos espaços urbanos e nas interações regionais.

As transformações econômicas decorrentes do processo de mundialização desencadeado nos anos 1980 e 1990, tanto nos países de economia central, quanto nos países de economia periférica da América Latina, provocaram mudanças na organização social das Regiões Metropolitanas; com isso, tornou-se relevante, especialmente nos países latinos, avaliar as formas em que essas transformações se efetivaram e suas implicações na estrutura social das sociedades contemporâneas. O aprofundamento do estudo analítico da situação brasileira possibilita uma compreensão mais ampla de outras realidades relacionadas ao mesmo contexto mundial e de suas dinâmicas e processos semelhantes.

A globalização é um processo socioeconômico que tem afetado de maneira desigual os países, as regiões e os municípios que os compõem e, nesse sentido, a desindustrialização tem afetado tanto as economias de países centrais quanto as de países periféricos, com a consequente "exportação de

empregos" para algumas regiões do mundo, como a China e o Sudeste da Ásia (VAZQUEZ; SÁ PORTO, 2015).

As respostas que os governos nacionais têm apresentado para lidar com os efeitos da globalização podem não ser efetivos para as regiões e municípios; políticas macroeconômicas com ênfase em metas de inflação ou políticas industriais nacionais em geral não têm sido adequadas para auxiliar o ajuste de regiões e municípios à globalização (BLAKELY, 1994). É necessário, portanto, que regiões e municípios se adequem a esse processo de maneira ativa, desenvolvendo ações específicas que os auxiliem no processo de ajuste. A Região Metropolitana da Baixada Santista tem passado por mudanças profundas, incluindo um *boom* no mercado imobiliário e as expectativas com a exploração do Pré-Sal.

As reflexões das diferentes temáticas ultrapassam os limites das cidades e adentram o terreno da interação com o território e contexto metropolitanos, gerando a necessidade de articular a interferência das dinâmicas nacionais e internacionais em um amplo conjunto de interpretações que levem em consideração as principais mudanças ocorridas na Baixada Santista, influenciadas seja pelo período liberal pró-mercado, seja pela atual perspectiva de redução da pobreza e ativação do mercado interno.

Nesse sentido, as abordagens foram divididas em quatro partes: 1) os Condicionantes Históricos da Espacialidade Dual; 2) o Processo de Metropolização; 3) a Dimensão Socioespacial da Exclusão/Integração e 4) as formas de Governança Urbana e Gestão da RMBS. Tais elementos permitem aprofundar o conhecimento acerca das dinâmicas e trajetórias dos aspectos determinantes da configuração histórica, socioterritorial, econômica e política da região.

Condicionantes Históricos da Espacialidade Dual

O cenário urbano da RMBS apresentou até a metade do século XX diferentes composições de interesse mercantil. A partir dos anos 1950 com o inicio da industrialização, principalmente concentrada no município de Cubatão, há uma profunda modificação da mercantilização do espaço com expressivos investimentos do capital internacional nesse setor econômico, além do Porto de Santos. A urbanização desses dois municípios historicamente foi marcada por interesses das classes dominantes em favor do deslocamento dos fluxos mercantis, desconsiderando a composição dos espaços destinados à moradia ou à circulação de pessoas.

A reestruturação produtiva mundial e a reorganização do trabalho com as novas tecnologias no decorrer dos anos 1980-90 representaram para a

Baixada Santista profundas modificações na organização e reorganização urbana, principalmente, considerando-se os processos de privatização no setor portuário e industrial, pois modificaram as relações de trabalho e desencadearam uma intensificação do processo de terceirização.

Nesse contexto, o espaço da metrópole configurou-se pela falta de políticas de moradia e pela preponderância de interesses mercantis. Com isso, houve uma ocupação de moradias em áreas de risco de manguezais, encostas, morros e áreas de preservação ambiental. Tanto os processos de favelização como o de verticalização persistem com diferentes feições, configurando um aspecto dual na espacialidade.

Na última década (2000-2010) características marcantes foram deixadas advindas da ampliação e privatização do Porto e da especulação trazida pela expectativa de extração de petróleo na camada Pré-Sal pela Petrobrás. Esses fatores intensificaram a dinâmica do mercado imobiliário, aumentando sobremaneira o valor dos imóveis. Dinâmica que se refletiu em toda Região, entretanto com maior intensidade em Santos e em São Vicente, pela proximidade com o polo metropolitano. Com isso, o expressivo aumento do valor dos imóveis estendeu-se a aluguéis de alto valor que, consequentemente, remeteu a um efeito cascata no custo de vida, provocando uma modificação profunda no território e uma expulsão da população dos municípios centrais para outros municípios da região, principalmente Bertioga e Praia Grande que tiveram os maiores crescimentos populacionais nesse período.

Nas duas últimas décadas, verifica-se na RMBS a persistência de condições sociais preocupantes tanto do ponto de vista da saúde, bem como de áreas que não há saneamento e condições de sobrevivência e moradias inadequadas. Todo esse quadro de formação de uma pobreza crônica na Região Metropolitana está inserido e se desenvolve a par do processo de industrialização, acentuado nos últimos anos pelo processo de desindustrialização e de privatizações. Os problemas ambientais específicos desses espaços, marcados por passivos ambientais e carência de políticas públicas específicas de saúde agravam ainda mais as condições das famílias residentes nessas áreas, além das chuvas que ameaçam algumas localidades com risco de desmoronamento.

O Processo de Metropolização da RMBS

Estrutura Urbana e Padrões de Integração da RMBS

A RMBS, situada na área central do litoral do estado de São Paulo, foi criada em 1996 e é composta por nove municípios: Peruíbe, Itanhaém, Mongaguá, Praia Grande, São Vicente, Cubatão, Santos, Guarujá e Bertioga

(SÃO PAULO, 1996). Seu território atual é uma das mais antigas áreas com ocupação urbana do Brasil, remontando ao século XVI. Com área de 2.373 Km², a RMBS é limitada ao norte e noroeste pelo espigão da Serra do Mar; ao sul pelo oceano Atlântico; a nordeste pela região do Litoral Norte do estado de São Paulo e a sudeste pelas regiões do Vale do Ribeira e Litoral Sul do estado.

A RMBS integra no estado de São Paulo um conjunto de seis unidades institucionalizadas, formado pelas Regiões Metropolitanas de São Paulo (RMSP), Campinas (RMC) e do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), além dos Aglomerados Urbanos de Jundiaí (AUJ) e de Piracicaba (AUP), todas integrantes da área denominada Macrometrópole Paulista.

Essas unidades integram o maior mercado consumidor da América Latina. São marcadas pela contiguidade territorial e apresentam o maior grau de integração em nível nacional, segundo o estudo Macrometrópole Paulista (SÃO PAULO, 2011 *apud* RIBEIRO, 2012, p. 41). A população total dessas áreas ultrapassa 31,5 milhões de habitantes, aproximadamente 75% da população do estado de São Paulo, superior a 16% da população brasileira, numa área de 49.927,83 km². Além disso, a Macrometrópole abrange 173 municípios, sendo 106 em regiões metropolitanas, os quais, em 2009, eram responsáveis por cerca de 28% do PIB nacional (CARRIÇO; SOUZA, 2015).

Em virtude da importância do Porto de Santos e do parque industrial de Cubatão, a RMBS possui relação dinâmica com uma hinterlândia que ultrapassa os limites da Macrometrópole e se estende além do Centro-Oeste brasileiro, alcançando países como Bolívia e Paraguai. Por outro lado, a RMBS também moldou formas específicas de urbanização, vinculadas à produção imobiliária dirigida à população flutuante, possibilitada pela implantação de uma infraestrutura rodoviária, que promoveu, juntamente com o processo de migração intra-regional, o surgimento de distintos processos de pendularidade, configurando pelo menos três áreas com características próprias, em termos de polarização, integração e inserção na rede de cidades, a saber: a) área central, cujos municípios possuem elevado nível de integração, compreendida por Santos, o município-polo, e seu entorno, composto pelos municípios de São Vicente, Guarujá, Cubatão e Praia Grande; b) o Litoral Sul, composto pelo subpolo Itanhaém, Mongaguá e Peruíbe; e c) o município de Bertioga, situado ao norte. Os municípios do Litoral Sul e Bertioga são os que possuem os menores níveis de integração metropolitana, em termos de mobilidade regional.

Como resultado das transformações socioeconômicas havidas no Brasil na última década, a RMBS é hoje uma região dinâmica, porém portadora de um significativo passivo socioambiental, herdado da crise do estágio extensivo de produção capitalista nas décadas de 1970 e 1980. Esse passivo, conforme

detalhado por Carriço (2006), foi marcado pela contaminação industrial do estuário de Santos e na Serra do Mar, assim como pela segregação socioespacial, que promoveu a ocupação de áreas ambientalmente frágeis, em encostas e manguezais, pela população de baixa renda, além da ausência de uma base científico-tecnológica nos moldes de outras regiões paulistas, em um contexto de redução drástica de investimentos estatais e privados de infraestrutura e habitação para as famílias com rendimentos menores.

Esse quadro, que resultou em profunda crise de mobilidade urbana e regional, foi marcado pelo expressivo aumento de pendularidade, sobretudo por motivos de trabalho e estudo, trazendo enorme desafio diante do crescimento da economia nacional, que sobrecarrega o complexo portuário de Santos e constitui-se em importante alerta em face da perspectiva de crescimento econômico advindo da exploração de petróleo na camada pré-sal da Bacia de Santos.

Na Figura 1, observa-se uma aproximação da região de influência de São Paulo, considerada pelo REGIC "Metrópole Nacional", categoria 1A, em que se pode verificar a evidente proximidade e complementaridade espacial de Santos (IBGE, 2008).

FIGURA 1 – Região de Influência de São Paulo (detalhe)

Fonte: REGIC (IBGE, 2008, p. 86)

Essa subordinação de Santos, com relação a São Paulo, assenta-se em determinações geográficas e históricas que remontam ao processo de ocupação do território paulista. Conforme Carriço (2002, p. 100), no século XIX, com o surgimento do que Cano (1998) denomina "complexo cafeeiro capitalista paulista", em função do porto, "Santos passou a representar o prolongamento

litorâneo do ponto de convergência das linhas férreas que afunilavam na capital, vindas de várias regiões do interior do estado". Conforme o autor, "este desenho pode-se analogamente comparar a um delta invertido de um rio, ou a uma 'mão espalmada", de acordo com a metáfora utilizada por Saes (1981), em que o polegar representa a ligação entre o planalto e o Porto de Santos.

É importante observar que o processo de ocupação do oeste do estado de São Paulo ocorreu primeiramente pela navegação nos cursos d'água e posteriormente pelas ferrovias que foram implantadas com ramificações a partir de Campinas e São Paulo, seguindo os divisores das bacias hidrográficas rumo oeste, entre a Serra do Mar e a bacia do rio Paraná. Esse processo foi sucedido pela implantação da rede de rodovias, com desenho similar e que consolidou o papel polarizador dessas duas metrópoles. Assim, Campinas passou a polarizar grande parte do Centro-Oeste brasileiro, o oeste paulista, parte do sul de Minas Gerais e o Triângulo Mineiro. São Paulo, por sua vez, polariza Campinas e toda a sua região de influência, além de Sorocaba e do Vale do Paraíba.

No caso da RMBS, é relevante como o relacionamento da Região com a rede urbana brasileira apresenta-se quase que inteiramente subordinados à RMSP, em função da ligação física ser extremamente dependente do Sistema Anchieta-Imigrantes (SAI) e das ferrovias que cruzam a capital paulista e atendem ao porto de Santos , concentrando-se em uma faixa restrita do território, que vence o desnível da Serra do Mar. Além dessa ligação, a RMBS comunica-se via rodoviária com o Vale do Ribeira e de forma muito limitada com o Litoral Norte de São Paulo.

As condições geográfica e histórica da RMBS, localizada entre os contrafortes da Serra do Mar e o oceano Atlântico, em um sítio que apresenta grandes restrições à ocupação e grandes desafios para os acessos viários, é responsável em grande medida pela subordinação dessa unidade à RMSP. Na prática, os sistemas portuário e industrial de Santos, Cubatão e Guarujá complementam a RMSP, podendo-se considerar ambas as metrópoles como parte de um binômio.

Segundo Ribeiro, Moura, Delgado e Silva (2012), o processo de metropolização passa por características que permitem aos aglomerados urbanos "constituírem-se como centros do poder econômico, social e político" e "as transformações na natureza e na configuração espacial das cidades levam a níveis distintos de integração dos territórios a essa dinâmica" (RIBEIRO; MOURA. DELGADO; SILVA, 2012, p. 2). O estudo destaca, ainda, que:

> [...] os aglomerados urbanos que são a expressão do processo de metropolização brasileiro, do efetivo fenômeno urbano-metropolitano, não

> apresentam correspondência com a institucionalização político-administrativa de unidades territoriais por parte da União e dos Estados, o que gera dificuldades na análise desse processo (RIBEIRO; MOURA. DELGADO; SILVA, 2012, p. 2).

Devido a essa dificuldade, o autor adota uma metodologia pertinente ao nosso estudo que permite "partir dos municípios que fazem parte dessas unidades institucionalizadas e avaliar a natureza de sua inserção nessa dinâmica" (RIBEIRO; MOURA; DELGADO; SILVA, 2012, p. 3). Segundo essa fonte, o ponto de partida da classificação obtida considera todos os municípios em unidades institucionalizadas no país, e permite "analisar as distinções em termos do nível de integração desses municípios no processo de metropolização e, ao mesmo tempo, avaliar a natureza em termos de dinâmica urbana dessas diferentes unidades" (RIBEIRO; MOURA. DELGADO; SILVA, 2012, p. 3) contribuindo para melhor compreender a organização funcional das metrópoles e também para refletir sobre a ausência de critérios mais claros e homogêneos na definição de unidades institucionalizadas no Brasil.

Ainda conforme Ribeiro, Moura, Delgado e Silva (2012), nesses grupos de municípios, além dos polos, há unidades que apresentam um fenômeno de extensão deles. São municípios em avançado processo de metropolização com uma dinâmica de integração altíssima, tanto na escala regional quanto nacional, "e que reúnem expressiva parcela da população, produção de riqueza e apropriação de renda no país". De acordo com a metodologia do trabalho, a existência desses municípios nas unidades estudadas foi um dos aspectos responsáveis pela classificação como Região Metropolitana (RM). No caso da RMBS, São Vicente é o município que poderia desempenhar esse papel, pois seu processo de urbanização ocorreu como extensão do processo ocorrido em Santos, polo regional. Contudo, em termos de indicadores, São Vicente não apresenta o mesmo desempenho dos vinte municípios classificados nessa categoria, no que respeita à "escala dos fenômenos demográficos, econômicos e de mobilidade, com volume e intensidade muito maiores do que os observados nos demais grupos" (RIBEIRO, 2012, p. 23).

No que concerne à RMBS como um todo, com referência a 2010, o relatório classificou seus municípios conforme sua localização ao redor do polo, a saber, São Vicente, Guarujá, Cubatão e Praia Grande, classificados atualmente como de nível muito alto de integração; por sua vez, Bertioga e Mongaguá foram classificados como de nível alto e os municípios do Litoral Sul da região, Itanhaém e Peruíbe, como de nível médio.

A RMBS na Transição Econômica

Durante a década de 1990, a falta de dinamismo econômico resultou em supressão de postos de trabalho no polo industrial de Cubatão e no Porto de Santos (GONÇALVES, 2006). Já nos anos 2000, os recordes de movimentação no Porto de Santos, o ritmo acelerado da construção civil e as perspectivas positivas geradas pela instalação da unidade de negócios da Petrobrás para exploração do Pré-Sal, ocorrida em 2006, geraram fortes incentivos para a economia local (VAZQUEZ, 2011), em consonância com a retomada do crescimento nacional.

Ao se analisar a estrutura produtiva da RMBS pode-se notar que o emprego total no estado aumentou 41% entre 2005 e 2012, tendo passado de 9,7 milhões para 13,7 milhões de pessoas. Dentre os setores da classificação do IBGE que mais cresceram, encontram-se os setores de Construção Civil (105%), Indústria Mineral (58%), Serviços (55%) e Comércio (48%). Dentre os setores que cresceram abaixo da média estadual, estão a Indústria de Transformação (expansão de 29%), os Serviços de Utilidade Pública (16%), a Administração Pública (14%) e a Agropecuária (6%) (VAZQUEZ; SÁ PORTO, 2015).

Entretanto, nenhum setor apresentou um decréscimo na taxa de expansão do emprego no estado de São Paulo. O setor que detinha a maior participação na economia paulista em 2012 era o de Serviços (cerca de 5,4 milhões de emprego, ou 39% do total), seguido do setor da Indústria de Transformação (2,8 milhões de emprego, ou 20%), do Comércio (2,7 milhões) e do setor da Administração Pública (1,6 milhão, ou 11% do total). Com participações abaixo dos 10% do total do emprego em 2012, figuravam os setores da Construção Civil (680 mil), da Agropecuária (355 mil), dos Serviços de Utilidade Pública (102 mil) e da Indústria Mineral (apenas 20 mil empregos no estado) (VAZQUEZ; SÁ PORTO, 2015).

Os setores que mais cresceram na região foram a Construção Civil (71%), a Indústria Mineral (62%), os Serviços (44%) e o Comércio (42%). A Indústria de Transformação e a Administração Pública tiveram uma evolução no emprego abaixo da média da região e do estado: 24% e 23%, respectivamente. Note-se que tanto o emprego nos Serviços de Utilidade Pública quanto na Agropecuária retraíram na região, apresentando quedas de 10% e 48%, respectivamente (VAZQUEZ; SÁ PORTO, 2015).

Os setores de maior participação na estrutura econômica da região em 2012 segundo o emprego total é o setor de Serviços (cerca de 86 mil empregos, ou 52% do total), o Comércio (21% do total), a Administração Pública (11%), a Indústria de Transformação e a Construção Civil (cerca de 6% cada). De

fato, dentre as regiões administrativas do estado de São Paulo, a RMBS é a com a maior participação das atividades terciárias em sua estrutura econômica, sobretudo devido à grande participação do setor de serviços (SÃO PAULO, 2011). Já a Indústria de Transformação concentra-se principalmente na produção do polo petroquímico, químico e siderúrgico de Cubatão.

Quanto ao nível de renda, somente o núcleo metropolitana supera a média nacional. O município de Santos possui renda *per capita* maior que o dobro da média nacional, sendo a 9ª maior renda do país em 2010, mesma posição ocupada em 2000, segundo Vazquez (2011). Nas cidades da periferia metropolitana, o nível de renda é muito inferior à registrada na cidade-polo, sendo a menor renda auferida em Cubatão (R$ 689,21) (VAZQUEZ, 2011).

Em relação ao aumento da renda na última década, nenhum município da região teve uma variação superior à média nacional. No entanto, um fato positivo é que as maiores variações foram nos dois municípios que tinham as menores rendas *per capita* em 2000 — por ordem, Cubatão e Itanhaém (VAZQUEZ, 2011).

É importante ressaltar que a evolução da renda *per capita* no Brasil na última década resultou em queda da desigualdade na renda, devido ao aumento proporcionalmente superior na base da pirâmide do que no seu topo (NERI, 2011). Conforme destacou Vazquez (2011, p. 280) "observa-se que essa tendência também se reproduziu em nível regional: as menores rendas em 2000 (Cubatão e Itanhaém) registraram crescimento maior que em Santos, em que o patamar de renda era e ainda permanece em nível bem superior".

Sem dúvida, o nível da renda é um indicador econômico importante; para qualificá-lo e também para destacar a renda do trabalho, optou-se por verificar a taxa de formalização da economia, medida pelo percentual da população com mais de 18 anos que possui emprego formal. Embora ainda baixa, houve um forte aumento da formalização do trabalho nos anos2000, que atingiu 59,3% em 2010, quando a taxa média nacional era de apenas 51,6% em 2000, um incremento de 15% (VAZQUEZ; SÁ PORTO, 2015).

Outra informação importante é a composição da renda, especialmente a participação dos salários na mesma; esse dado, por sua vez, não indicou avanços. No Brasil, apesar da geração de empregos e da formalização, a participação dos rendimentos do trabalho na renda tiveram uma leve redução nos anos 2000 — de 76,6% em 2000 para 74,3% em 2010 —, o que pode ser explicado, de um lado, pelo aumento das transferências governamentais (aposentadorias, pensões, benefícios sociais, juros da dívida) e, de outro, pelo aumento dos rendimentos do capital (VAZQUEZ; SÁ PORTO, 2015).

Na Baixada Santista, a formalização e a participação do trabalho na

renda seguiram a tendência nacional, de aumento do primeiro e redução do segundo indicador, exceto o município de Cubatão, que também teve aumento da participação dos rendimentos do trabalho na renda e onde a taxa de formalização supera 80%. Vale ressaltar ainda que a contradição entre aumento da formalização e leve redução da participação do trabalho na renda observada em nível nacional é ainda maior na Baixada Santista, uma vez que a região possui taxas de formalização mais altas do que a média brasileira — com exceção de Bertioga e dos três municípios do Litoral Sul.

Porém, a participação dos rendimentos do trabalho na renda diminuiu em quase todos os municípios — exceto em Cubatão —, de acordo com os dados do Censo 2010. Vale ressaltar que, nos demais municípios, essa queda da participação dos salários na renda foi mais intensa do que a constatada na média nacional — exceto em São Vicente, cuja queda foi menor. O tipo de ocupação também reforça uma tendência de forte aumento do emprego formal, e, consequentemente, houve queda entre 2000 e 2010, para a média nacional, da participação dos demais tipos de ocupação: informais, por conta própria, empregadores e também no setor público.

A desigualdade nos municípios da RMBS é menor que a média nacional e também apresentou queda nos anos 2000, exceto em Santos. A cidade-polo é a mais desigual (Gini igual a 0,55 em 2010) e não conseguiu reduzir sua desigualdade na década passada (em 2000, o índice era de 0,53), onde os 10% mais ricos têm renda 17,3 vezes superior a toda renda acumulada pelos 40% mais pobres (VAZQUEZ; SÁ PORTO, 2015).

Apontada como a 6ª melhor cidade em desenvolvimento humano, Santos possui duas grandes contradições: 1) é uma cidade de alta de renda, onde o mercado de trabalho revela-se pouco dinâmico; 2) a desigualdade de renda cresceu nos anos 2000, na contramão da queda registrada em nível nacional. Na periferia metropolitana, a situação é, sem dúvida, pior em termos econômicos, embora os indicadores tenham melhorado, conquanto ainda aquém do desejado, do esperado e do possível, se comparamos com o desempenho da economia e do mercado de trabalho no Brasil e no próprio estado de São Paulo (VAZQUEZ; SÁ PORTO, 2015).

Por fim, a análise realizada forneceu indícios de um circuito de alta renda e bastante concentrada que não passa pelo mercado de trabalho regional. O caso mais exemplar é o núcleo metropolitano, pois Santos possui uma renda *per capita* que é superior ao dobro da média nacional, enquanto a participação dos rendimentos do trabalho na renda é 10 p.p. menor (64,2% contra 74,3% no Brasil, em 2010), com um nível de desigualdade menor do que a média brasileira (0,55 contra 0,6 do Brasil, em 2010), mas que se intensificou

nos anos 2000, ao mesmo tempo em que a distribuição de renda no país teve significativa melhora (VAZQUEZ; OLIVEIRA, 2015).

A RMBS na Transição Demográfica

A composição populacional dos nove municípios integrantes da RMBS, resultado da trajetória das variáveis demográficas, fecundidade, mortalidade e migração, foi historicamente determinada pelo desenvolvimento econômico regional que, também, definiu o desenho urbano – centro/periferia - do território da RMBS e as decorrentes desigualdades sociais.

A descrição dos processos populacionais de crescimento, migratórios e de ocupação do espaço metropolitano da Baixada Santista, nos primeiros dez anos do século XXI, indicaram que após um longo período de alto crescimento, superior ao do Estado, a metrópole da Baixada Santista, reduziu o ritmo de expansão populacional. Entre 2000 e 2010, Santos e os municípios do entorno, Cubatão, Guarujá e São Vicente, apresentaram as menores taxas, inferiores a 1% e o maior crescimento populacional se deu nos municípios periféricos: Bertioga, Praia Grande e Litoral Sul. O menor valor, 0,04% coube a Santos, e a maior taxa do estado, 4,8%, a Bertioga. Diferenças que respondem aos movimentos migratórios intrametropolitanos, em direção às áreas mais distantes da cidade-pólo, onde são menores o preço do solo e o custo de vida (MORELL; BRANDÃO; YAZAKI; MAIA; SABINO; SOUZA, 2015).

A idade média da Região, de 28,1 anos em 2000 envelheceu quatro anos, para 32,1 em 2010, e Santos, de 33,6 avançou para 37,6 anos. A razão de sexo, de 86,0 homens por 100 mulheres em 2000, passou em 2010 a ser a menor do país, 84,4, merecendo a denominação da "cidade mais feminina do Brasil" (MORELL; BRANDÃO; YAZAKI; MAIA; SABINO; SOUZA, 2015). Os diferenciais entre os sexos são maiores nas regiões mais envelhecidas, pois à medida que aumenta a idade, o contingente feminino ultrapassa o masculino, em função da maior mortalidade dos homens. A migração seletiva por sexo em busca de mercado de trabalho também contribuiu para esses resultados.

Também se verificou a inversão das pirâmides etárias, consequência da diminuição da fecundidade e do número de nascimentos e crianças e jovens e do processo de envelhecimento populacional derivado do aumento da sobrevivência em idades avançadas.

A análise da fecundidade mostrou que, embora com diferenças, a metrópole revela um perfil de fecundidade rejuvenescida - elevada e concentrada em idades jovens - característico de áreas menos favorecidas. A tendência de declínio dos níveis de fecundidade se observa em todas as localidades, suge-

rindo alterações importantes no ritmo de crescimento populacional, assim como mudanças na estrutura etária da população.

Na mortalidade evidenciou-se que, na metrópole Santista as doenças mais frequentes são as cardiocirculatórias, mas as causas violentas também são importante componente da mortalidade. Observou-se, ainda, a persistência de grandes desigualdades regionais e certamente de estratos sociais nos indicadores de saúde. O exame dos níveis de mortalidade infantil, embora declinantes, localizam-se acima dos níveis do estado de São Paulo e da RMSP, inclusive, no município sede, Santos.

Nas correntes migratórias igualmente se constataram semelhanças e diferenças relacionadas aos ciclos de desenvolvimento dos contextos. Os saldos migratórios e as taxas correspondentes diminuíram em todos os municípios e, novamente, com papel de destaque para Santos, Cubatão e Guarujá, que registraram taxas negativas. Nos outros municípios, houve persistência de taxas positivas, mas com considerável redução de valores.

Os fenômenos descritos se deram com diferente intensidade nos municípios da RMBS, mais acentuados em Santos e nos municípios do entorno, Cubatão, São Vicente, Guarujá e Praia Grande, e menor nos restantes. Pode-se afirmar que os municípios da região se encontram em fases diferentes da transição demográfica, com Santos, em transição avançada e Bertioga, no início da transição.

Concluiu-se que as disparidades das tendências populacionais da RMBS, desde a estagnação do crescimento dos municípios centrais até a pujança dos periféricos, consequência das migrações, bem como os processos de feminização e envelhecimento populacional, colocam enormes desafios de atendimento dos direitos fundamentais de educação, moradia e saúde que exigem adoção de políticas públicas.

Tal panorama interfere em todas as dimensões da vida e tem impacto profundo nas demandas de todos os setores da sociedade, concluindo-se que as disparidades das tendências populacionais da RMBS, desde a estagnação do crescimento dos municípios centrais até a pujança dos periféricos, bem como os processos de feminização e envelhecimento populacional, colocam enormes desafios de atendimento dos direitos fundamentais de educação, moradia, saúde e previdência social que exigem imediata adoção de políticas públicas.

A adoção de uma ótica de direitos humanos, para enfocar a interseção entre o comportamento das variáveis demográficas e as necessidades de politicas públicas, na área social, mostra-se propicia à reflexão dos caminhos a percorrer para reduzir as grandes desigualdades sociais que ainda imperam na sociedade brasileira e na metrópole santista.

Dimensão Socioespacial da Exclusão/Integração

Quanto à análise da relação entre exclusão e integração, partiu-se, sobretudo, do estudo pioneiro de Harvey (1973) acerca da cidade e da justiça social – a partir do conceito de modos de integração econômica formulado por Polanyi (2000) –, com o fito de avaliar os efeitos da globalização na organização social do território, e, em especial, na identificação dos processos de segregação residencial, em que se propôs apresentar a tipologia do Observatório das Metrópoles, conforme é exemplificado por Ribeiro e Ribeiro (2015)

> A divisão social da cidade pode, contudo, expressar não apenas a espacialização da diferenciação social, mas também da segmentação da sociedade. Esta ocorre quando existem barreiras que impedem a mobilidade social dos indivíduos entre as diversas categorias sociais. Neste caso, a segmentação social implicará na existência da segmentação espacial quando estas barreiras bloquearem a mobilidade territorial (RIBEIRO, RIBEIRO, 2015, p. 23).

Nessa perspectiva, o território metropolitano e os processos socioespaciais são orientados por uma metodologia que se relaciona com os mecanismos societários de exclusão e integração na estruturação social e os mecanismos de produção e reprodução de desigualdades entre os grupos e classes sociais. Ao considerar que a estrutura social deve ser compreendida a partir da concepção de espaço social — que se expressa no espaço físico —, é possível realizar a interpretação do território metropolitano para, então, compreender os processos de organização social de diferenciação, segmentação e segregação. Da mesma forma, é possível compreender processos de exclusão e/ou integração, pois esse percurso permite analisar as distâncias sociais manifestadas no território.

A Baixada Santista, com relação a sua configuração urbano-espacial, foi, de forma muito intensa, impactada pelo novo modelo de produtividade do capitalismo no mundo a partir dos anos 1990, com os decorrentes processos de privatização, com as demissões em massa no Porto de Santos e nas indústrias de Cubatão. Essas transformações aumentaram a pobreza, o número de desempregados, os empregos precários, os cortiços e a violência. As áreas mais centrais da Região Metropolitana; Santos e os municípios limítrofes do município-sede, Guarujá, Cubatão e São Vicente, caracterizam-se por uma espacialidade mais marcada por contradições sociais no espaço urbano do que os municípios mais afastados do eixo econômico entre o Porto de Santos e o Complexo Industrial de Cubatão.

Essas espacialidades apresentam moradias em favelas, mangues, encostas (IBGE, 2010), e mesmo, de moradores em situação de rua, estes aumentando de forma visível nos bairros de Santos. Ao mesmo tempo, as grandes construtoras com prédios luxuosos compõem um espaço dual, onde riqueza e risco social se misturam e convivem na mesma urbanidade. Amplia-se o trabalho do setor terciário, tanto pela privatização do Porto de Santos, quanto pela privatização de atividades nos setores industriais petroquímico, químico e siderúrgico no Complexo Industrial de Cubatão, além do turismo de veraneio. Dessa forma, a Região Metropolitana tornou-se essencialmente terciária e urbana, ampliando também as atividades da construção civil e do mercado imobiliário.

O município de Santos e, mais tarde, o de Cubatão aglutinaram, historicamente, os setores dinamizadores da economia do território com o Porto de Santos e o Complexo industrial de Cubatão seguindo a lógica dos fundamentos econômicos instituídos a partir dos anos 1950, no País. A partir desse período, há uma oferta de postos de trabalho na construção física da planta industrial, e a ampliação das atividades portuárias concomitante à expansão da rede modal de transporte, nesses municípios, impulsionou migração importante em busca de trabalho e renda.

Esses novos trabalhadores, muitos provenientes de comunidades rurais, que vieram contribuir para a solução de necessidades de um mercado emergente, construíram suas precárias moradias em terrenos situados em áreas não urbanizadas, não valorizadas pelo mercado imobiliário formal, áreas formadas nas periferias e morros centrais da área peninsular de Santos e nas encostas da Serra do mar, em Cubatão.

Posteriormente, os processos de privatização de indústrias e do Porto e o valor dos terrenos regularizados na cidade de Santos intensificaram a expulsão desses trabalhadores para cidades do entorno, como São Vicente, Praia Grande e, mais tarde, Bertioga ocasionando adensamento nesses últimos por trabalhadores com baixa remuneração e mão de obra com reduzida qualificação. Assim, os municípios do entorno de Santos passam a abrigar parte importante de trabalhadores vinculados ao Porto e ao Complexo Industrial, bem como trabalhadores do setor de serviços auxiliares, intensificando o movimento pendular na Região.

As Transformações na Estrutura Socioespacial da RMBS 2000-2010

Os resultados da aplicação da metodologia socioespacial, na primeira década do século XXI, possibilitou um aprofundamento da organização social do território em relação ao todo Metropolitano. Assim, pôde-se arti-

cular a Estrutura e Organização Social às transformações decorrentes da mundialização, bem como às composições econômicas, tanto internacionais como nacionais ou locais (RIBEIRO; RIBEIRO, 2014).

Revelou-se que o padrão distributivo espacial da população, em que pese a ocorrência de algumas transformações, continuava descerrando a centralização das atividades econômicas no município-sede, Santos, e seu entorno, espaços onde se concentram as melhores condições de moradia, os centros de comércio e de serviços mais modernos e as redes de infraestrutura urbana — energia, esgoto, água, coleta de lixo —, além de apresentarem por seu próprio dinamismo as maiores oportunidades de trabalho e, portanto, de obtenção de renda, constituindo-se em locais de trabalho de moradores de outras regiões sem infraestrutura.

O tipo Superior encontra-se nas áreas do contorno da Orla e reúne o terciário com melhores condições de vida e qualificação. Em 2000, a ocupação dos grandes empregadores e os dirigentes do setor público e privado em Santos, Guarujá e uma parte de São Vicente, nos bairros próximos às praias onde a verticalização se processa desde 1950, com a concentração de prédios de apartamentos de alto valor imobiliário. Em 2010, a configuração geográfica é muito similar, mas, constata-se o espraiamento das extensões territoriais, aumentando da orla da praia para o interior de Santos e Guarujá. Na espacialização, a categoria superior em 2000 e em 2010 ocupa as faixas litorâneas, com a diferença que, em 2010, há um aumento da mancha azul que a representa, estendendo-se também na faixa litorânea do sul (MORELL; BRANDÃO; VAZQUEZ, 2013).

A configuração geográfica do tipo Médio-Superior na década analisada aponta para uma situação análoga à descrita para o tipo Superior: se, em 2000, se situava na orla de Praia Grande mais próxima de São Vicente, na própria orla de São Vicente e em menor medida no segundo anel de Santos, em 2010, o que se produz é o espalhamento para áreas mais distantes da orla, como as regiões do Centro de Santos e de São Vicente e o aparecimento, na orla, da categoria Médio-Superior em Itanhaém.

Na década, há também uma expansão de comércios e serviços nessas áreas praianas, pois se tornaram um alvo do mercado imobiliário, com edifícios diferenciados em relação à área dos apartamentos e também em relação à altura dos edifícios, entre 17 e 20 andares. O Plano Diretor de 1998, sem uma limitação do número máximo de pavimentos admitidos, foi decisivo para esse setor expandir.

Nessa direção, houve um adensamento nessa faixa litorânea e uma valorização dos imóveis para patamares elevados. Ainda nessa compo-

sição, a partir de 1997, Santos passou a ser administrado por uma coalizão de direita, impulsionando políticas neoliberais em detrimento do período anterior, mais voltado a políticas públicas, outros municípios também apresentam essas tendências.

O tipo socioespacial Médio, que, em 2000, não aparecia tão evidenciado, restrito a espaços localizados mais longe da praia nos territórios de Santos, Guarujá, São Vicente e Cubatão, em 2010, aumenta em forma relevante em Santos, Guarujá, Praia Grande e São Vicente. Essa espacialização diferenciada em 2010 pode ser explicada pelo menor valor dos imóveis nos bairros do centro de Santos e dos municípios limítrofes, Cubatão, Guarujá e Praia Grande.

Situação semelhante às anteriormente encontradas ocorre com o Popular-Operário, que, ocupando em 2000, o município de Cubatão, as áreas central e continental de Santos, e pequena parcela de terras mais interiores de São Vicente e Guarujá, em 2010, diminui em forma relevante, tanto em Santos - ocupando parte das regiões Noroeste e Morros -, como nos territórios de Guarujá e São Vicente, além de aparecer em Praia Grande (MORELL; BRANDÃO; VAZQUEZ, 2013).

No período 2000 a 2010, pôde-se observar, portanto, a retração do tipo Popular-Operário, concentrado em Cubatão, complexo industrial da Região Metropolitana, e em São Vicente. Em 2000, aparecia na área central de Santos, e em 2010, foi substituído pelo tipo Médio, que aparece predominantemente. O que confirma outras análises contidas neste livro, principalmente o capítulo 3, referente aos efeitos das relações econômicas inter-relacionadas, as transformações da reestruturação produtiva mundial e seus efeitos na localidade.

As pessoas pertencentes ao tipo Popular se encontravam em Praia Grande e Guarujá, distantes da orla; em toda a área de Mongaguá, em São Vicente, na região vizinha a Praia Grande e Mongaguá e em pequena parte da orla de Itanhém. Em 2010, continua sendo *habitat* dessa categoria Praia Grande, Guarujá e São Vicente, com menores densidades em Mongaguá e Itanhaém, mudando a configuração nessa área.

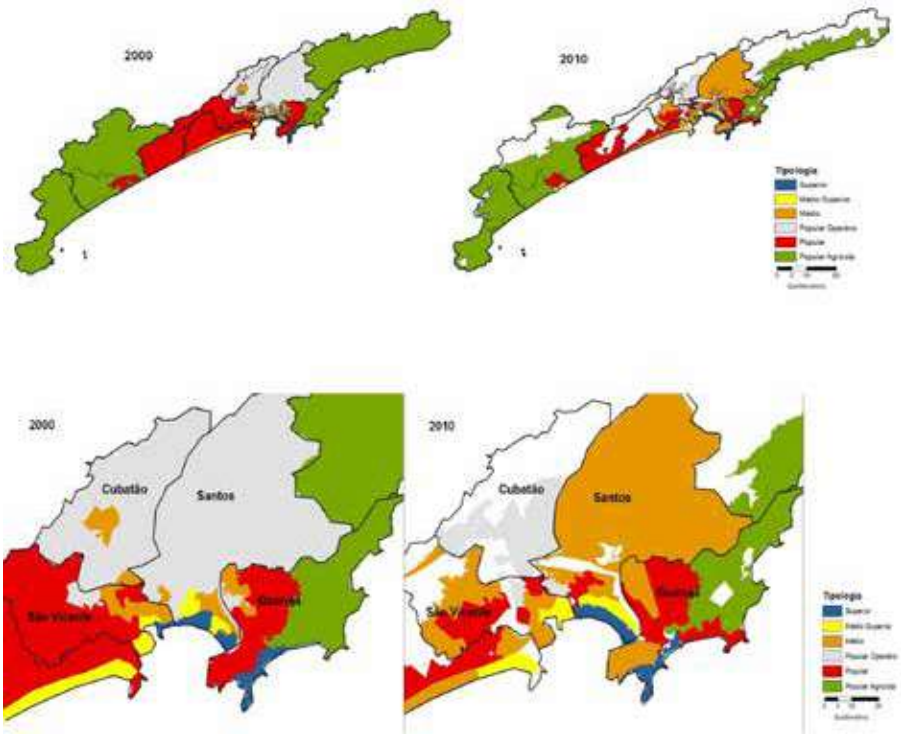
A política excludente no setor de moradias é a principal razão do adensamento dos tipos Popular e do tipo Popular-Operário nos municípios limítrofes do município-sede da Região Metropolitana, e também do aumento do tipo Médio nas áreas mais centrais de Santos, afastadas da orla da praia, área de concentração do tipo Superior.

Os bairros intermediários de Santos, compreendidos entre a orla e o estuário, continuam abrigando, em menor medida, as categorias médias, e passam a acolher, cada vez mais, a população que constitui o Popular-

-Operário, habitando casas e prédios baixos, sendo a maioria de trabalhadores de serviços ligados direta e indiretamente ao Porto e à indústria petroquímica.

A categoria Popular-Agrícola, em 2000, ocupava os territórios com vocação rural, nos Municípios de Peruíbe, Bertioga, grande parte de Itanhaém e pequena área do Guarujá ao norte. Em 2010, a situação permanece em Bertioga e se modifica no sentido da diminuição da presença do setor dedicado à agricultura em Guarujá, Itanhaém e Peruíbe (MORELL; BRANDÃO; VAZQUEZ, 2013).

FIGURA 2 – Tipologia Socioespacial da RMBS, 2000 e 2010



Até o final dos anos 1980, os bairros próximos à área do estuário e da Zona Noroeste de Santos configuravam-se como locais que abrigavam operários ligados ao trabalho de carga nos navios e no cais do Porto. O adensamento populacional na área insular do município iniciada na década de 1950 e expandida nas décadas seguintes criou um descompasso entre a oferta de terrenos na ilha e o consequente aumento do valor aquisitivo dos imóveis, forçando a migração desses trabalhadores para as periferias de

Santos e demais municípios do entorno. Esse modelo de ocupação se reflete na localização geográfica das pessoas pertencentes ao tipo Popular-Operário, que, em 2010, se concentra no município de Cubatão, um território com uma urbanização desordenada e em lugares de risco ambiental próximos de áreas alagadas e de manguezais e nos morros e no Centro Velho de Santos, com presença expressiva de cortiços e em uma área do município de São Vicente. Nessas áreas específicas, encontram-se as três maiores favelas da Região Metropolitana: o Dique da Vila Gilda, em Santos; a Vila dos Pescadores, em Cubatão; e também o Quarentenário, em São Vicente.

A estruturação do espaço urbano no período de 2000 a 2010 propiciou profundas transformações, reflexo das políticas mundiais na localidade. Com a chegada das grandes construtoras e a demora nas modificações no Plano Diretor de Santos, os altos preços tornaram as condições de vida inacessíveis para muitos que habitavam o município de Santos, sede da Região Metropolitana. Há, portanto, um fluxo de pessoas em função do custo do aluguel, do valor do imóvel e das condições de vida para outras cidades da Região, principalmente as limítrofes do município de Santos. O poder público municipal não apresenta uma explicação, a questão aparece como sendo do mercado e nenhuma política urbana se manifesta, com exceção de uma inexpressiva produção pública para famílias de até três salários mínimos. As cidades estão a serviço do mercado e da acumulação capitalista, o morar e o viver na cidade não ecoam como sentidos de um direito. Esse processo atingiu profundamente a estrutura e a organização social da Região. A principal questão relacionada à ocupação do espaço está sempre, ou na maioria das vezes, voltada aos interesses imobiliários (RIBEIRO; RIBEIRO, 2015).

Os resultados da aplicação da metodologia socioespacial, na primeira década do século XXI, possibilitou um aprofundamento da organização social do território em relação ao todo Metropolitano. Assim, pôde-se articular a Estrutura e Organização Social às transformações decorrentes da mundialização, bem como às composições econômicas, tanto internacionais como nacionais ou locais. A ocupação do território da Região Metropolitana da Baixada Santista determinou a sua configuração geográfica, no movimento do mar a terra, levando para as maiores distâncias em relação ao município sede, Santos, a população com menores recursos. Essa mesma lógica é explicativa das iniquidades sociais, as quais expressam os *não iguais* na totalidade do território da metrópole Santista.

Governança Urbana e Gestão da RMBS

A gestão metropolitana é tema fundamental quando se analisa o atual quadro de mudança social e de transformações das grandes cidades mundiais sob o duplo impacto da globalização econômica e da reestruturação produtiva neste início de século XXI. Ainda que a governança seja um atributo do Estado e a governabilidade um atributo da sociedade, consideramos que há uma importante imbricação entre ambos, já que Estado e sociedade só podem ser pensados como entes relacionais (AZEVEDO; ANASTASIA, 2002).

O conceito de governança não se limita ao formato institucional e administrativo do Estado ou à maior ou menor eficácia da máquina estatal na implementação de políticas públicas (MELO, 1995). Se o conceito de governabilidade remete às condições sistêmicas sob as quais se dá o exercício do poder, governança qualifica o modo de uso dessa autoridade. Envolve, portanto, além das questões político-institucionais de tomada de decisões, as formas de interlocução do Estado com os grupos organizados da sociedade, no que se refere ao processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas (AZEVEDO; ANASTASIA, 2002; MELO,1995).

Nesse sentido, a governança metropolitana, enquanto instância de representação e execução de políticas públicas de grandes áreas unificadas e populações, é desafio para a busca de soluções às questões socioeconômicas que ultrapassam a justaposição de lógicas territoriais. As metrópoles são vistas como as sintetizadoras de inúmeros fenômenos dessa nova configuração, como espaços destacados da temática econômica, política, social, ambiental, e outras, levantadas pelo desenvolvimento do capitalismo contemporâneo. Lefèvre (2009) destacam a proeminência da metrópole no atual estágio da globalização:

> As metrópoles se tornaram os lugares onde se colocam os grandes desafios, antigos e novos, de nossas sociedades modernas. As metrópoles se tornaram lugares estratégicos, lugares de produção de riquezas e do desenvolvimento econômico, espaços onde acontecem as solidariedades e o viver em conjunto de populações sempre as mais diversas nos âmbitos sociais, culturais e étnicos, territórios onde se apresentam com acuidade os problemas ambientais, etc., em todos os âmbitos da vida humana (LEFÈVRE, 2009, p. 300)

Ademais, amplas responsabilidades e áreas de atuação são atribuídas à governança metropolitana, incluindo transporte público, controle de

poluição, água e esgoto, desenvolvimento regional, resíduos sólidos, urbanismo e planejamento, habitação, educação, saúde, dentre outros. No entanto, as metrópoles se acham atualmente numa situação extremamente contraditória. Se, por um lado, se tornaram os principais lugares onde se apresentam os desafios socioeconômicos das sociedades modernas; por outro, ainda não conseguiram produzir resultados satisfatórios em termos de gestão, além de não se constituírem em atores coletivos significativos, capazes de produzir políticas adequadas para responder aos seus interesses e desafios e orientar seu futuro "Dito de outra maneira, as metrópoles têm dificuldade em se tornarem verdadeiros territórios políticos, dimensão ao mesmo tempo necessária e constitutiva de sua governabilidade" (LEFÈVRE, 2009, p. 300).

Nesse sentido, a RMBS se configura em objeto privilegiado de análise enquanto território que tem enfrentado reiteradas dificuldades de se constituir enquanto autoridade pública metropolitana, legítima e efetiva. O exame do atual formato de gestão urbana metropolitana e das políticas públicas setoriais, passando pela formação enquanto aglomerado urbano conurbado, pode auxiliar no esclarecimento das inúmeras variáveis que influenciam na territorialidade e na qualidade de vida dessa população.

No que tange à esfera política, existem poucos estudos sobre a RMBS, o que já foi identificado como tendência por Carvalho e Corrêa (2012) a partir da análise de diversos casos metropolitanos brasileiros. Segundo os autores, a própria análise da construção de um arcabouço institucional de governança metropolitana tem estado entre as questões que menos tem se ocupado a sociologia política brasileira; como também a lacuna no exame desse tipo de governança tem se inserido "naquela categoria de temas que são sistematicamente excluídos da agenda pública" (CARVALHP, CORRÊA, 2012, p. 472).

A nova definição do papel do Estado junto aos municípios, considerados desde então como órgãos da Federação e executores de várias políticas públicas, também cumpriu papel importante no debate político da construção das Regiões Metropolitanas. No estado de São Paulo, foi criada, em 2011, no governo Geraldo Alckmin (PSDB), a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Metropolitano (SDM), com o objetivo de elaborar políticas específicas para as Regiões Metropolitanas do estado e para outras unidades regionais, como aglomerações urbanas e microrregiões, dentro dos limites da chamada Macrometrópole Paulista.

A secretaria é responsável pelas Regiões Metropolitanas de São Paulo (que reúne 39 municípios); da Baixada Santista (com nove); de Campinas (com 19 cidades); e Vale do Paraíba e Litoral Norte (com 39 municípios). Desse modo, o papel da SDM é articular soluções com as demais secreta-

rias estaduais e planejar junto com os municípios o enfrentamento dos principais gargalos regionais, tendo em vista que geralmente os problemas são de elevada escala e complexidade e os municípios não têm condições de enfrentá-los isoladamente. Esse é o caso, por exemplo, das políticas para a melhoria da mobilidade urbana, transporte, saneamento básico, combate a enchentes, tratamento de resíduos sólidos, habitação e segurança pública, que exigem planejamento e ações articuladas e integradas.

Institucionalmente, a gestão teve início apenas em 1998 com a criação da Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM) e a efetivação do Conselho de Desenvolvimento da Baixada Santista (CONDESB) e do Fundo de Desenvolvimento da Baixada Santista (FUNDESB).

Dos três principais órgãos da gestão metropolitana, isto é, a AGEM, o FUNDESB e o CONDESB, pode-se observar em termos de representação e legitimidade, neste último, um distanciamento das questões populares, ou uma suposição de que a representação de cada um dos nove municípios seria suficiente. De acordo com Clemente, Spink e Teixeira (2009):

> O Conselho se apresenta como um órgão de caráter prioritariamente técnico. É formado por 18 membros, sendo 1 representante por município (total de 9) e os 9 restantes indicados pelo governo estadual. Não há representação da Sociedade Civil e também não se faz presente nenhum representante dos poderes legislativos municipais. A participação popular se restringe ao acesso de documentos, manifestação por escrito de discordância acerca de decisões e a possibilidade de realização de audiências públicas. Um membro da Sociedade Civil poderá participar de reuniões desde que tenha solicitado previamente, para defender algum posicionamento sem direito de voto (CLEMENTE, SPINK E TEIXEIRA, 2009, p. 460).

Corroborando essa hipótese, Santos (2015) cita as razões pelas quais há um desinteresse por parte dos municípios de efetivarem de forma concreta a governança metropolitana:

> As razões decorrem de não criar uma estrutura real de poder regional, com capacidade de decisão e de implementação de ações de forma autônoma, combinado com a inexistência de uma fonte de recursos previsível e permanente para a gestão dos problemas regionais. O desinteresse manifesto por parte de municípios tem estas causas como determinantes, pois ninguém quer perder tempo com fóruns com reduzida capacidade de

> decisão e intervenção. As regiões criadas, não têm poder nem para arbitrar pequenos problemas de fronteira, como a construção de pontes, linhas de ônibus entre duas cidades conurbadas, entre outros (SANTOS, 2015, p. 4).

Além da questão da legitimidade, são identificadas distorções no financiamento e na distribuição dos recursos oriundos de sucessivos governos estaduais às Regiões Metropolitanas como desfavorecedores do desenvolvimento da Região Metropolitana.

> O Fundo de Desenvolvimento Metropolitano é, na realidade, uma rubrica orçamentária e uma conta-corrente, que conta com recursos carreados pelo estado e pelos municípios, de forma paritária, na proporção de metade para cada ente. O Fundo conta apenas com um presidente e um secretario executivo, escolhidos pelo Condesb entre seus membros. Sua operacionalização dá-se por intermédio de dois agentes – um financeiro (Banco Nossa Caixa), que concentra e aplica os recursos, e outro técnico, que, na maioria das vezes, é a própria Agem. O Fundo, nestes dez anos de existência, operou financiamentos modestos para a necessidade da região, (...), utilizados para obras, serviços e equipamentos de caráter metropolitano, sempre a fundo perdido, embora possam ser feitas operações reembolsáveis. Na realidade, o Fundo tem sido utilizado para solução de pequenos problemas isolados de caráter regional, em cada município, sendo poucos os exemplos de aplicações de vulto de âmbito regional (ZÜNDT, 2006, p. 331).

Assim, é possível assinalar as dificuldades da institucionalização das Regiões Metropolitanas que enfrentam a falta de recursos e de incentivos para programas metropolitanos e que, por conta disso, terminam por buscar soluções de forma local com esforços e ações individuais, acompanhados por repasses convencionais entre secretarias estaduais e municipais.

No caso da RMBS, o Fundesb procura equilibrar a fórmula de distribuição das transferências aos municípios, entretanto, na maioria das Regiões Metropolitanas, a ausência de um fundo estadual específico para o nível metropolitano retira incentivos para que os municípios com maior orçamento *per capita* transfiram recursos para os de menor capacidade de investimento, estabelecendo a tendência de cada um negociar diretamente com o nível estadual a fim de resolver questões municipais específicas em determinadas áreas de políticas públicas.

Considerações finais

A partir das análises descritas - que estão interligadas -, foi possível identificar como o crescimento econômico regional tem se apresentado de forma bastante desigual. Se, por um lado, os reflexos das últimas décadas foram sentidos no avanço sustentado pelo mercado interno, na expansão do emprego formal, na distribuição da renda e na inclusão social; por outro, também foram percebidos pela dissociação entre progresso material e urbanização em determinantes relacionados a questões como mobilidade urbana, aumento da violência e ineficiência das políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação e do transporte.

Sob esse enfoque, a Região está sofrendo forte influência do mercado imobiliário e do poder da especulação — principalmente em Santos — devido à expectativa da instalação da cadeia produtiva de exploração e produção de petróleo e gás natural na Bacia de Santos após a descoberta da camada Pré-Sal, com sede administrativa da Petrobrás. Essa dinâmica, que já vem desde o final dos anos 1990, intensificou a implantação de empreendimentos de luxo, a verticalização e o chamado *boom* imobiliário, e todas as distorções perversas em termos de gentrificação e elitização de áreas que beneficiaram apenas uma pequena parcela da população e levaram à exclusão de parte da classe média — sobretudo famílias jovens que não conseguem adquirir o primeiro imóvel — e da população de baixa renda, que se deslocaram em direção à periferia, resultado da ausência de um planejamento prévio com diretrizes para esse tipo de crescimento.

Outras dinâmicas igualmente chamaram a atenção no contexto de reestruturação produtiva em nível regional, como os reflexos da privatização da Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa); as mudanças nas relações de trabalho, na estrutura e no funcionamento do Polo Industrial de Cubatão e do Porto de Santos; e a crescente demanda do setor de serviços, principalmente turístico-balneário nas altas temporadas — atualmente, em direção ao Litoral Sul, Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe.

O resultado dessas tendências no território da RMBS é mostrado em suas múltiplas contradições, nas diferentes abordagens temáticas: acompanhando a tendência mundial das metrópoles no processo de polarização social, de aumento da pobreza e de profundas mudanças na estrutura ocupacional; mostrando uma dualização cultural, econômica e política também manifestada nos espaços, aqueles ocupados pelos grupos formados por uma caracterização econômica e ocupacional no centro dos interesses econômicos; em outros, uma periferia desorganizada ocupando espaços sem infraestrutura

adequada, com dificuldades de superar situações cotidianas básicas e que permitam avançar na superação da situação de pobreza em que se encontram.

Tal processo de polarização em curso tem, inclusive, recebido nas últimas décadas diferentes enfoques e abordagens de importantes autores preocupados com essa crescente divisão fazendo uso de denominações tais como cidade partida, cidade dual, cidade da exclusão, cidade dos enclaves fortificados, cidade do *apartheid* social, dentre outras, que procuraram dar conta dessa nova dinâmica social (CALDEIRA, 1997; CASTELLS, 1995).

De acordo com a conceituação de Caldeira (1997), acerca dos enclaves fortificados, estes são "espaços privatizados, fechados e monitorados para residência, consumo, lazer ou trabalho" (CALDEIRA, 1997, p. 155). Ou seja, são locais que encontram no medo da violência uma de suas principais justificativas e atraem, cada vez mais, aqueles que preferem deixar as ruas para os pobres, os "marginais" e os sem-teto. Deste fenômeno decorrem os "enclaves fortificados" que geram cidades fragmentadas em que é difícil manter os princípios básicos de livre circulação e abertura dos espaços públicos que serviram de fundamento para a estruturação das cidades modernas. Desse modo, nessas cidades a participação dos cidadãos na vida pública e a característica de espaço público vêm sendo drasticamente modificados.

Na sequência, com a diminuição do crescimento demográfico de Santos e a expressiva redução do crescimento demográfico de São Vicente, há formação de pendularidade nos municípios do entorno. Também há uma pendularidade importante com destino às indústrias de Cubatão e fora da Região, especialmente à Região Metropolitana de São Paulo. Como consequência da diminuição do ritmo de crescimento populacional, houve uma inversão da pirâmide etária, devido à diminuição de crianças e jovens e ao processo de envelhecimento populacional derivado do aumento da expectativa de vida. Esses fenômenos se deram com diferentes intensidades nos municípios da Baixada Santista, mais acentuados em Santos e nos municípios limítrofes, Cubatão, São Vicente, Guarujá, e em menor intensidade nos municípios do entorno. Pode-se afirmar que os municípios da RMBS se encontram em fases diferentes da transição demográfica: alguns, como Santos, estão em transição avançada; outros, como Bertioga, estão no início dessa transição.

Todos esses processos desencadearam movimentos, políticas e profundas mudanças nos espaços da Região Metropolitana, panorama que interfere em todas as dimensões da vida nas cidades e tem impacto profundo nas demandas de todos os setores da sociedade, tais como educação, saúde, previdência social, segurança pública e outros. Com isso, há diferentes

demandas de políticas públicas decorrentes dessa mudança para diferentes setores sociais.

Nessa perspectiva, o principal desafio deste trabalho foi o de captar o reflexo dessas transformações e sua intersecção com a Região Metropolitana em seu caráter local, por meio de uma análise teórico-metodológica que possibilitasse compor um quadro que retratasse as quatro principais dinâmicas abordadas: o processo de metropolização, a dimensão socioespacial da exclusão/integração, a governança urbana e a gestão da Região Metropolitana.

Referências bibliográficas

AZEVEDO, S.; ANASTASIA, F. Governança, "accountability" e responsividade. **Revista de Economia Política,** vol. 22, nº 1 (85), janeiro-março/2002.

BLAKELY, E. J. **Planning local economic development.** Thousand Oaks: Sage Publications, 1994.

BRANDÃO, M. V. M.; MORELL, M. G. G.; SANTOS, A. R. (Org.). **Baixada Santista: transformações na ordem urbana.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

BRANDÃO, M. V. M; JURDI, A.; MORELL, M. G. G.; PINTO, R. G. T.; RODRIGUES, E.; ROMAN, M.D.; SANTOS, A. R.; SILVA, M. L. O.; SOUZA, F. G. Organização social do território e desigualdades de oportunidades educacionais na Região Metropolitana da Baixada Santista. In: BRANDÃO, M. V. M; MORELL, M. G. G.; SANTOS, A. R. (Ed.). **Baixada Santista: transformações na ordem urbana.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

BRITO, F. **As migrações internas no Brasil:** um ensaio sobre os desafios teóricos recentes. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, (texto para discussão n. 366), 2009, 20 p.

CALDEIRA, T. P. R. **Enclaves fortificados:** a nova segregação urbana. In: Estudos Cebrap, São Paulo, v. 47, p. 155-176, 1997.

CANO, W. **Raízes da concentração industrial em São Paulo.** Campinas: Editora da Unicamp, 1998.

CARRIÇO, J. M. **Legislação urbanística e segregação espacial nos municípios centrais da região metropolitana da Baixada Santista**. 2002. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

_____. **Baixada Santista:** transformações produtivas e sócio-espaciais na crise do capitalismo após a década de 1980. 2006. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

_____. ; SOUZA, C. D. Baixada Santista: pendularidade, estrutura urbana e mudanças dos padrões de integração interna e externa da metrópole litorânea paulista. In: BRANDÃO, M. V. M; MORELL, M. G. G.; SANTOS, A. R. (Ed.). **Baixada Santista: transformações na ordem urbana.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social:** uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 2003.

CASTELLS, M. **La ciudad informacional:** tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional, Madrid: Alianza Editorial, 1995.

CARVALHO, N. R.; CORRÊA, F. S. É possível o paroquialismo metropolitano? Organização socioespacial metropolitana e a competitividade por votos nas eleições proporcionais na RMRJ. In: AZEVEDO, S; RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. (Org.). **Cultura política, cidadania e voto:** desafios para a governança metropolitana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

CLEMENTE, R.; SPINK, P. K; TEIXEIRA, M. A. C. Governança, governo ou gestão caminho das ações metropolitanas. **Cadernos Metrópole,** São Paulo, v. 11, n. 22, jul.-dez., 2009, p. 453-476. Disponível em: http://www.emtu.sp.gov.br/emtu/vlt-baixada/

CUNHA, J. M. P. Redistribuição espacial da população: tendências e trajetória. In: **São Paulo em Perspectiva** *V. 17 n. 3-4*, São Paulo: 2003. p 218-233.

GONÇALVES, A. **Desenvolvimento econômico da Baixada Santista.** Santos: Editora Leopoudianum, 2006.

HARVEY, D**. A justiça social e a cidade.** São Paulo: Hucitec, 1973.

IBGE. **Regiões de influência das cidades.** Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2008.

JAKOB, A. A. E. Vetores de expansão urbana e fluxos migratórios na Baixada Santista. In: **A Questão urbana na Baixada Santista:** políticas, vulnerabilidades e desafios para o desenvolvimento. Santos: Editora Leopoldianum/ Universidade Católica de Santos, 2011.

LEFÈVRE, C. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. In: **Cadernos Metrópole**, v. 11, n. 22, julho--dezembro, 2009.

MELO, M. A. Ingovernabilidade: desagregando o argumento. In: VALLADARES, L. P. (Org.) **Governabilidade e pobreza.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

MORELL, M. G. M.; BRANDÃO, M. V. M.; VAZQUEZ, D. A. Retrato demográfico da Baixada Santista: Desafios para as Políticas Públicas. **Anais do XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP.** Águas de Lindoia, SP, 2013.

MORELL, M. G. M.; BRANDÃO, M. V. M.; SOUZA, F.G.; SABINO, W.; SANTOS, A.R. Estrutura social e organização social do território da Região Metropolitana da Baixada Santista. In: BRANDÃO, M. V. M; MORELL, M. G. G.; SANTOS, A. R. (Ed.). **Baixada Santista:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

MORELL, M. G. M.; BRANDÃO, M. V. M.; YAZAKI, L. M.; MAIA, P. B.; SABINO, W.; SOUZA, F.G. A Baixada Santista na transição demográfica brasileira: desafios para as políticas públicas. In: BRANDÃO, M. V. M; MORELL, M. G. G.;

SANTOS, A. R. (Ed.). **Baixada Santista:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

NERI, M. **Desigualdade de renda na década.** Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2011.

POLANYI, K. **A grande transformação:** as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

RIBEIRO, L. C. Q.; MOURA, R.; DELGADO, P.; SILVA, E. T. (Coord.) **Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização.** Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2012 (Relatório de pesquisa).

_____.; RIBEIRO, M. G. **Análise social do espaço urbano-metropolitano:** fundamentos teórico-metodológicos e descrição dos procedimentos técnicos. Disponível em: http://w'eb.observatoriodasmetropoles.net/download/texto_metodologico_observatorio.pdf. Acesso em: 16 de novembro de 2014.

_____. **Rio de Janeiro:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SAES, F. A. M. **As ferrovias de São Paulo 1870-1940.** São Paulo: Hucitec, 1981.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar Estadual nº 815, em 30 de julho de 1996. Cria a Região Metropolitana da Baixada Santista e autoriza o Poder Executivo a instituir o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista, a criar entidade autárquica a construir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 31 jul. 1996.

____. **Caracterização socioeconômica de São Paulo** – Região Metropolitana da Baixada Santista. São Paulo: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2011a.

_____. **Regiões Metropolitanas do Brasil. Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas**; Secretaria do Desenvolvimento Metropolitano; Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. Emplasa. São Paulo, 2011 (1 CD-Rom).

SANTOS, A. R.; BERTUOL, C.; AMBRÓSIO, R. P.; SANTOS, E. Gestão urbana e políticas públicas na Baixada Santista: padrões, efeitos e desafios. In: BRANDÃO, M. V. M; MORELL, M. G. G.; SANTOS, A. R. (Ed.). **Baixada Santista:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SANTOS, U. P. **Gestão metropolitana:** desatar a âncora do atraso e da desigualdade. Disponível:http://cenarios2020.files.wordpress.com/2011/04/gestc3a3ometropolitana_bira.pdf. Acesso em 20 de nov. 2015.

VAZQUEZ, D. A. Tendências demográficas e socioeconômicas nos municípios da Baixada Santista. In: VAZQUEZ, D. A. (Org.). **A questão urbana na Baixada Santista:** políticas, vulnerabilidades e desafios para o desenvolvimento. Santos/ SP: Editora Leopoldianum/ Universidade Católica de Santos, 2011.

VAZQUEZ, D. A; SÁ PORTO, P. C. A RMBS na transição econômica: uma análise da estrutura produtiva, emprego e renda. In: BRANDÃO, M. V. M; MORELL, M. G. G.; SANTOS, A. R. (Ed.). **Baixada Santista:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

VAZQUEZ, D. A; OLIVEIRA, C. S. Mobilidade urbana e ocupação social do espaço urbano: uma análise do movimento pendular na Região Metropolitana da Baixada Santista. In: BRANDÃO, M. V. M; MORELL, M. G. G.; SANTOS, A. R. (Ed.). **Baixada Santista:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ZÜNDT, C. Baixada Santista: uso, expansão e ocupação do solo, estruturação de rede urbana regional e metropolização. In: CUNHA, J. M. P. (Org.). **Novas metrópoles paulistas:** população, vulnerabilidade e segregação. Campinas: Núcleo de Estudos Populacionais – NEPO, Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, 2006.

CAPITULO 08

Belo Horizonte: diferenciação e segregação socioespacial na Região Metropolitana de Belo Horizonte

Jupira Gomes de Mendonça
Luciana Teixeira de Andrade
Alexandre Magno Alves Diniz

¿Cómo podrían darse discontinuidades absolutas
sin continuidades subyacentes, sin apoyatura
ni proceso que le sea proprio? Y, recíprocamente,
¿cómo podría darse continuidad sin crisis,
sin la aparición de factores o relaciones inéditas?
(Henri Lefebvre, La Revolución Urbana)

Introdução

Se a atual ordem socioespacial, compreendida como uma reorganização do capitalismo, aponta para continuidades, aponta também para mudanças, reveladas inclusive pela necessidade de uma nova forma de denominá-la - *globalização.* Em que pesem as críticas e a sua vinculação às atuais formas hegemônicas de dominação, o termo *globaliza*ção tem sido largamente usado como uma denominação que indica mudanças. Excetuando os processos revolucionários, as análises das sociedades complexas ao longo do tempo evidenciam tanto mudanças quanto permanências. Entender essas dinâmicas de forma que as forças da mudança ou da permanência não ganhem proeminência a ponto de sombrear ou mesmo esconder uma ou outra é um desafio das análises das dinâmicas socioespaciais contemporâneas.

O estudo que a equipe do Observatório das Metrópoles/Núcleo MG realizou sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) nas décadas de 1980 a 2010, tendo como uma das referências centrais os censos demográficos, identificou continuidades e mudanças. Essa conclusão pode parecer banal, mas as análises dos processos socioespaciais enfrenta o desafio de compreender de forma equilibrada tanto as mudanças, quanto as perma-

nências, assim como identificar o que há de realmente novo em ambas. Se a mudança for a expressão, por exemplo, de um processo de contínua adaptação ou submissão às forças externas ela pode vir a se revelar como apenas uma aparência de transformação. Já uma permanência pode ser uma novidade quando, por exemplo, estiver na contracorrente de uma tendência hegemônica. Analisar sob esse prisma o que ocorreu na RMBH nesses últimos trinta anos em relação às desigualdades socioespaciais é o objetivo deste artigo.

O estudo da estrutura socioterritorial metropolitana tem tido como pano de fundo as concepções sobre o modelo centro-periferia e as mudanças nele produzidas em decorrência da chamada *globalização*.

Uma ampla literatura vem discutindo este modelo, desde os anos de 1950, inicialmente para comparar o desenvolvimento econômico entre nações e, posteriormente, para analisar regiões dentro da mesma nação e, ainda, para pensar as configurações urbanas. A reestruturação produtiva em nível mundial, assim como as mudanças socioculturais e as políticas públicas trouxeram novos elementos para análise, ao impactar de novas formas os países, as regiões e as cidades. De um modo geral, a literatura mais recente tem colocado para o debate as seguintes questões:

A organização econômica e social inerente às metrópoles contemporâneas é marcada por múltiplas realidades espaciais, que estão passando por significativas transformações em função da crescente inserção das cidades no mundo globalizado.

As metrópoles vêm experimentando forte processo de desconcentração produtiva e populacional e uma contínua expansão do tecido urbano (Jain e Courvisanos, 2009; Partridge et al., 2010).

Por sua vez, movimentos pendulares entre locais de residência e locais de emprego ou estudo têm se intensificado, figurando no cerne da integração metropolitana. A acessibilidade e a distância entre comunidades periféricas e o centro, bem como o tamanho e hierarquia urbana dessas comunidades são elementos determinantes da mobilidade pendular (Partridge et al., 2010).

Observa-se também a transformação da estrutura física das regiões metropolitanas de uma condição mono para polinuclear, com o surgimento de centros especializados, inclusive nas periferias. No entanto, nem sempre esses núcleos periféricos são autossuficientes, fato que intensifica os movimentos pendulares (Firman, 1998; Jaine Courvisanos, 2009).

O papel do centro varia de acordo com a realidade analisada. Algumas experiências confirmam que a área *core* continua vibrante, representando o motor do crescimento das aglomerações urbanas, exercendo papel crucial e positivo no futuro da periferia (Partridge et al., 2008), constituindo-se,

ainda, em centro de inovação, comunicação e transporte globais, com fortes conexões externas (Maki, 1992). Por outro lado, outros autores mostram-se céticos em relação ao papel cumprido pelas áreas centrais e os subúrbios adjacentes diante dos recentes desdobramentos da evolução urbana, que legaram às áreas centrais, comparativamente às periferias, níveis inferiores de crescimento populacional, geração de empregos, evasão de atividades econômicas, fazendo com que perdessem a vitalidade de outrora (Tuppen, 1986).

A constatação da diversificação contemporânea das periferias coloca em xeque a dicotomia centro-periferia, convidando alguns pesquisadores a uma revisão dessa concepção de modo a relativizá-. Como sugerem Lewin *et al.* (2013) a perspectiva centro-periferia, em que pese ser muito instrutiva, não dá conta de captar a diversidade e a complexidade de regiões maiores e mais dinâmicas. Afinal, os anéis externos das aglomerações urbanas apresentam grande diferenciação interna, reforçando a perspectiva de Friedmann (1966) de que as regiões periféricas são várias. Neste sentido, alguns pesquisadores adotam uma estrutura interpretativa mais intricada, com destaque para Partridge *et al.* (2010), que concebem as metrópoles canadenses como sendo compostas por uma área central ou *core*, subúrbios internos, subúrbios externos e uma área periurbana (*exurban*), marcadas por distintas intensidades de movimentos pendulares; Tuppen (1986), que fraciona a metrópole de Lion em três zonas concêntricas: *core*, anel suburbano interno e anel suburbano externo; e Maki (1992) que entende a estrutura interna das metrópoles como sendo composta por uma parte central, as vizinhanças no entorno da cidade central, encaradas como uma extensão da cidade central, e a *ex-suburbia*, que figura além do segundo anel de subúrbios.

Mudanças nos modos de vida e nos valores dos grupos sociais, decorrentes de fatores como a insegurança, novos arranjos familiares, entre vários outros, também afetam a distribuição espacial dos grupos pelos espaços metropolitanos. O mesmo ocorre em relação às políticas públicas urbanas. A forma como os governos atuam sobre o território, com maior ou menor controle dos interesses privados, em especial os do mercado imobiliário, afeta significativamente a ordem espacial metropolitana.

No caso brasileiro, a configuração centro-periférica, constituinte de nossa formação urbana, é o resultado socioespacial da forma de organização do processo industrial-capitalista. Historicamente, o *centro* é o lugar da riqueza, sob a forma de espaços físicos bem estruturados, legalizados e bem equipados, onde vivem as classes médias e os grupos dirigentes. A *periferia* é o lugar dos pobres, precária, mal estruturada, marcada pela autoconstrução e, muitas vezes, pela ilegalidade ou irregularidade urbanística. Há, em certa

medida, uma relação de distância física entre centro e periferia. Enquanto conceito, no entanto, a distância é principalmente social. E a presença no território central da realidade periférica – as favelas – é uma constante nas médias e grandes cidades.

No urbano centro-periférico, o custo de reprodução da força de trabalho não inclui o custo da mercadoria *habitação*, ou seja, "a favela ou o lote ilegal [e também o lote popular, na periferia distante, podemos acrescentar] combinado à autoconstru*ção foram partes integrantes do crescimento urbano sob a é*gide da industrializa*ção*" (MARICATO, 2002, p.155). Se, por um lado, essa forma de construção do urbano-industrial significava o barateamento da força de trabalho, por outro, a ilegalidade na provisão da moradia era também funcional "para um mercado imobiliário [restrito e] especulativo (ao qual correspondem relações de trabalho atrasadas na construção), que se sustenta sobre a estrutura fundiária arcaica" (MARICATO, *op.cit.* p.148) – o "atrasado" alimentando e promovendo o crescimento do "moderno", "em simbiose" (OLIVEIRA, 1972).

Na metrópole liberal-periférica da nova ordem econômica mundial, a configuração socioespacial urbana apresenta mudanças. A *cidade global* tem sido colocada como referência para a análise das diferentes realidades, em que pesem alguns textos críticos à hegemonização dessa referência. Em comum, o fato de que a cidade, valor de uso complexo necessário à realização do capital, ganha, ademais, a condição de insumo do próprio processo produtivo, através do circuito de acumulação urbana produzido pela aliança entre os proprietários fundiários, os capitais promotores e produtivos imobiliários e o Estado.

Na América Latina, a dinâmica imobiliária vai promover transformações na escala geográfica da segregação, como mostram Sabatini *et. al* (2004). Os autores propõem duas dimensões objetivas da segregação: "i) a tend*ência dos grupos sociais se concentrarem em algumas á*reas espec*íficas da cidade;* ii) a conforma*ção* de *áreas ou bairros socialmente homogê*neos (p. 64)". Esses processos ocorrem em diferentes escalas geográficas, podendo haver concentrações de grupos sociais em uma microescala, de forma dispersa pelo território (situação de menor segregação) ou, ao contrário, uma grande concentração de determinado grupo social, considerando a escala macro da cidade. Segundo Sabatini (2004),

> tanto as cidades chilenas quanto as latinoamericanas são conhecidas por apresentar uma segregação em 'grande escala'. O que caracteriza estas cidades são extensas zonas de pobreza e uma notória aglomeração de grupos de alta renda em uma zona principal de crescimento [...](p.65).

No Brasil, a permanente segregação dos pobres em grandes áreas precárias se mantém, ao lado da autossegregação dos ricos, nos enclaves residenciais. Nos anos 2000, a intensa atividade imobiliária promoveu novas mudanças na escala geográfica da segregação: i) grandes empreendimentos de luxo criaram novos nichos, com tendência crescentemente homogênea; ii) aumentou a escala das áreas de concentração de classes médias e grupos de alta renda, dividindo o espaço com outros grupos sociais; iii) cresceram também em escala as áreas periféricas homogeneamente pobres, acrescidas de grandes investimentos privados para grupos de baixa renda, com financiamento público (em especial através do Programa Minha Casa Minha Vida, a partir de 2009); iv) adensaram-se as favelas das áreas centrais, muitas delas agora verticalizadas, ao mesmo tempo em são ocupadas, sem propriedade, novas áreas na periferia da malha urbana.

Em resumo, assiste-se a uma diversificação dos espaços, tais como centros, periferias, favelas, subcentros, espaços pericentrais, não como espaços independentes, mas como parte de uma mesma ordem espacial com diferentes tipos de interações.

As mudanças recentes na metrópole belo-horizontina

Na esfera econômica, a RMBH apresentou, na última década, resultados positivos em relação ao crescimento econômico, aos investimentos públicos e privados, à formalização do trabalho, à queda do desemprego e o impulso aos serviços especializados, mudanças, aliás, não circunscritas a esta região metropolitana, mas compartilhadas por outras metrópoles. Apesar disso, não se pode dizer que a economia tenha realmente se transformado, até porque não se observaram mudanças na pauta produtiva, que se manteve concentrada no complexo minerometalomecânico. Aliás, a continuidade da exportação de *commodities* minerais e, portanto, da dependência do mercado externo, revela um retorno à estrutura produtiva anterior a 1930 e até mesmo a continuidade de um passado colonial (Tonucci Filho et al, 2015). Ainda que esse processo possa estar vinculado à globalização da economia, principalmente ao desenvolvimento chinês, trata-se da inserção da RMBH na economia global em uma condição periférica. Acrescem-se ainda duas outras questões: a mineração, que ocorre em diferentes regiões do estado, reúne as suas atividades mais avançadas na capital, reforçando a excessiva concentração econômica no polo, responsável por 42% do PIB da RMBH. Já nas áreas onde a mineração ocorre, seus habitantes vivem o dilema da oferta de trabalhos mal remunerados e com baixas exigências de qualificação, além

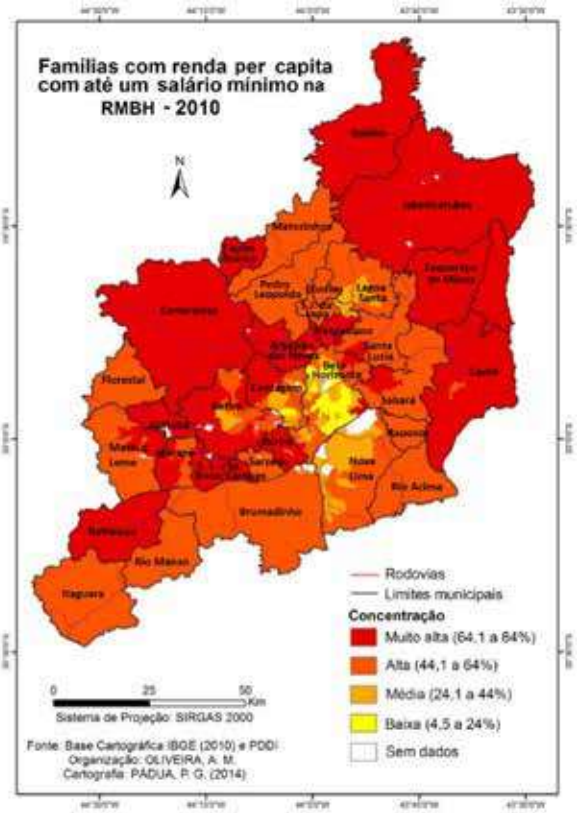
dos danos ambientais inerentes à atividade minerária, agravados pelo enorme consumo de água (o que pode se tornar um drama em tempos de crise hídrica no país). Ademais, a atividade mineradora, nos moldes em que é desenvolvida na RMBH, coloca em risco as vidas de trabalhadores e moradores de áreas adjacentes em função de acidentes como o rompimento de barragens de rejeitos.

Observa-se, portanto, um processo de inserção periférica na economia global induzido externamente, em concomitância com a ausência, por parte do Estado, de um projeto alternativo de desenvolvimento econômico. Desse modo, se avaliarmos essa inserção em relação aos seus efeitos sobre as desigualdades socioespaciais, pode-se dizer que o baixo grau de mudança na economia terminou por reforçar as desigualdades socioespaciais, concentrando o PIB e os melhores empregos nos municípios mais industrializados e no polo metropolitano.

Do ponto de vista da geração de empregos, assiste-se a uma espécie de *modernização conservadora*. Conservadora, por ser marcada pela *reprimarização* da economia, pelo reforço do complexo minerometalomecânico, pela forte atuação do Estado na indução do desenvolvimento e pelo fato de a evolução do setor produtivo não ter gerado transformações sociais e econômicas substantivas. E modernizadora, pela expansão do setor automotivo e pelas novidades que se anunciam no Vetor Norte da RMBH, a partir dos investimentos estatais em infraestrutura logística (Tonucci Filho *et al.*, *op. cit.*), buscando atração de capitais vinculados ao terciário avançado e à indústria de novas tecnologias, cujos resultados, em grande parte, ainda estão por vir.

Assim, apesar das notórias melhorias no poder de compra do salário mínimo, acompanhadas de certa redução das desigualdades de renda na última década, dados recentes indicam a permanência da polarização espacial, uma vez que as áreas mais vulneráveis permanecem no entorno de Belo Horizonte, ao norte e nas áreas periféricas de Contagem e Betim, e sua extensão a oeste e noroeste, enquanto as áreas mais ricas e menos vulneráveis estão vinculadas às porções centrais de Belo Horizonte, Contagem e Betim, além de Nova Lima, que se localiza na extensão sul (Figura 1).

Figura 1



Fonte: Tonucci Filho et. al. (op. cit.), p. 82

Na estrutura ocupacional, algumas mudanças, ainda que sutis, são perceptíveis. Primeiramente, destaca-se o fato de que a participação dos trabalhadores manuais vem diminuindo, apesar de essa categoria ainda representar quase dois terços do total da população ocupada. Percebe-se, ainda, a diminuição de trabalhadores menos qualificados, enquanto os profissionais de nível superior tiveram substantivo aumento, de forma bem distribuída no território, em relação ao total da população ocupada. Esses dados mostram os efeitos da maior escolarização e qualificação da mão de obra, assim como das mudanças na organização da produção.[1]

1 Em relação aos profissionais de nível superior, é surpreendente o seu crescimento, passando de 7% para 11% na última década. As políticas públicas que permitiram maior acesso dos mais pobres às universidades, assim como a expansão numérica e no território do ensino privado, podem ter contribuído para a distribuição mais ampliada desses profissionais no espaço metropolitano.

Ainda que significativas, as mudanças observadas na última década se fizeram acompanhar do imobilismo, ou mesmo retrocesso em outras esferas, não sendo, portanto, suficientes para alterar, de forma expressiva, a estrutura socioespacial característica das décadas anteriores. Os grupos sociais superiores permanecem fortemente concentrados nos espaços centrais do município-polo e na sua extensão sul. A sua expansão sobre o município de Nova Lima era uma novidade já detectada nas duas décadas anteriores, e se intensifica nos anos 2000. A formação de enclaves de população de alta renda vivendo em espaços protegidos por segurança privada, como são os condomínios, conforma um espaço muito homogêneo internamente, ainda que esse movimento dos grupos superiores tenha atraído também grupos populares em função das novas oportunidades de trabalho nas residências (ANDRADE; MENDONÇA, 2010 e MENDONÇA; PERPÉTUO, 2006). Trata-se, com certeza, de uma nova estruturação do espaço, que se desenvolveu a partir da década de 1980 e que se intensificou nas décadas seguinte.

Os tradicionais espaços periféricos, por sua vez, continuam a apresentar composição social predominantemente popular. Observa-se, ainda, o contínuo espraiamento dos grupos médios e, em parte, dos superiores pelos espaços pericentrais de Belo Horizonte e a intensificação da mescla de grupos médios e operários no eixo industrial, juntamente com a consolidação dos espaços populares na periferia norte.

Há que se ressaltar a estabilização das favelas nas áreas centrais. Nos anos de 1980, as políticas de remoção foram perdendo força para as políticas de urbanização, que se intensificaram a partir da década de 1990. Essas políticas reforçaram o reconhecimento do direito de moradia, o que, na perspectiva das desigualdades socioespaciais, significa a existência de enclaves socialmente homogêneos, assim como os condomínios. A diferença é que se trata agora de um território popular em uma área cercada pelos estratos superiores. A existência dessas favelas no município de Belo Horizonte não é uma novidade, algumas delas são tão antigas quanto a própria cidade. A diferença é a garantia da sua permanência, não mais pela via exclusiva do clientelismo político, mas pelo seu reconhecimnto pelas políticas públicas, em função da pressão exercida pelos movimentos sociais.

Mudanças e continuidades

Se a economia da RMBH em muitos aspectos não avançou e até retrocedeu, quando comparada a outras regiões metropolitanas de mesmo porte e semelhante inserção na hierarquia metropolitana, a estrutura socioespacial

se manteve em alguns aspectos macro, mas diversificou-se internamente, como acabamos de mostrar. Outra mudança que merece destaque ocorreu no campo das políticas urbanas e sociais, nas esferas municipais e estadual, com impactos relevantes na organização do território. Parte delas favoreceu os grupos de menor renda, enquanto outra parte continuou a reservar as áreas com melhor infraestrutura para os grupos de alta renda, assim como abriu novos eixos de investimento para o capital imobiliário. A composição política dos governos municipais e estaduais tem influenciado as políticas públicas urbanas e, por conseguinte, a distribuição espacial dos grupos sociais.

A capital, Belo Horizonte, viveu uma experiência relativamente exitosa de governos municipais de centro-esquerda (PT em aliança com o PSB) durante 16 anos.[2] Foi um momento de expansão das políticas sociais e de incentivo a maior participação política popular. São desse período as políticas de controle de áreas de risco – que em todas as épocas de chuva terminavam em tragédias com perdas de vida e patrimônio; a urbanização de favelas com melhoria na infraestrutura urbana e, em menor grau, com titularidade e o orçamento participativo, com a descentralização dos recursos, inversão de prioridades e maior participação popular na definição dos investimentos públicos. Estes são alguns exemplos de políticas sociais que incidiram positivamente sobre as populações mais vulneráveis garantindo-lhes melhores condições de vida.[3] Ao mesmo tempo, a promulgação de uma nova legislação urbanística (em 1996), com expansão de potenciais construtivos para fora da área central e sua periferia imediata, abrangendo grandes áreas da cidade, entre outros fatores, contribuiu para a democratização relativa do acesso à moradia para novos segmentos sociais, na forma da ampliação do mercado empresarial de edifícios de apartamentos.[4] Por outro lado, a legislação possibilitou a concentração do mercado de monopólio na região central (a chamada zona sul), ao manter potenciais construtivos relativamente altos, além de determinados parâmetros favoráveis a esse segmento de mercado.

No âmbito metropolitano, permaneceu o movimento de *periferização da pobreza*.[5] A expansão da produção capitalista de moradia no polo metro-

2 Patrus Ananias (1993-1996), Célio de Castro (1997-2001), Fernando Pimentel (2001-2008).

3 Em 2008, a política municipal sofreu um revés. Aécio Neves (PSDB), em aliança com o prefeito Fernando Pimentel (PT), lançou a candidatura de Márcio Lacerda (PSB) para a prefeitura. Quando da sua reeleição, em 2012, Márcio Lacerda e o então senador Aécio Neves rejeitaram a coligação proporcional com o PT. Se na primeira gestão (2009-2012) já se notava um enfraquecimento das políticas sociais e da participação popular, na segunda gestão (2013 até atualmente) a guinada para o planejamento estratégico marcadamente privatista e empresarial ficou ainda mais evidente.

4 Ver, entre outros, Mol (2004).

5 No âmbito metropolitano, foi elaborado, no final da década de 2000, o Plano Metropolitano

politano parece estar associada à contínua expulsão de grupos populacionais de baixa renda para fora da cidade – o crescimento populacional foi mais alto em municípios que apresentam grande precariedade de infraestrutura urbana, e parte deste crescimento é resultado da mobilidade residencial de trabalhadores com origem em Belo Horizonte (MENDONÇA, 2008).

Na esfera do governo estadual, projetos implementados a partir dos anos 2000, incluindo investimentos em infraestrutura e logística voltados para potencializar o desenvolvimento econômico do Vetor Norte da RMBH, buscam atrair e criar polos de alta tecnologia em aeronáutica, microeletrônica, semicondutores e saúde. A implementação desses projetos em um contexto historicamente marcado por áreas periféricas e precárias pode resultar na produção de novos espaços diferenciados social e espacialmente ainda que próximos. Tais projetos têm o potencial de acirrar as desigualdades e a exclusão, na medida em que reforçam processos históricos de concentração nas áreas centrais e ao longo dos principais eixos viários, haja vista os recentes empreendimentos imobiliários na região, de estrutura diversificada, destinados a segmentos de média e alta renda, como *enclaves* residenciais.

A expansão territorial, em sua organização socioespacial, apresenta algumas diferenças notáveis. Os municípios situados a oeste receberam volumes significativos de empreendimentos habitacionais destinados às camadas de renda média da população, além dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) para faixas de renda mais baixa. Trata-se de uma região dinâmica e diversificada em termos de atividades e de moradia de distintas categorias sócio-ocupacionais. Na última década, áreas de tipo *operário* tomaram o lugar de áreas de tipo *operário-popular*, evidenciando um movimento de diferenciação social do território.[6] Esse movimento foi corroborado por uma segunda transformação expressiva, qual seja, a transformação de espaços centrais dessa região, com o surgimento do tipo *médio-*

---

de Desenvolvimento Integrado (contratado pelo Governo do Estado à UFMG, que trabalhou em parceria com a PUC-Minas e a UEMG), que colocou em discussão pública a urgência de políticas capazes de superar as grandes desigualdades sociais e territoriais na região. Em que pese o esforço desenvolvido pelos pesquisadores, projetos de desenvolvimento territorial eram desenvolvidos em outras esferas de governo, em especial na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Social, particularmete para as novas áreas de investimento no chamado Vetor Norte, incluindo as áreas no entorno do Aeroporto Industrial de Confins.

6 Esta classificação foi feita no âmbito da pesquisa realizada na rede Observatório das Metrópoles para 15 regiões metropolitanas brasileiras. A partir da construção de uma hierarquia sócio-ocupacional, que constitui uma proxy da estrutura social, é verificada a distribuição dos grupos sociais no território, e a composição social de cada unidade espacial (nas duas últimas décadas foi utilizada a divisão territorial do IBGE, qual seja, a Área de Ponderação). Para mais detalhes sobre a metodologia ver, entre outros, Ribeiro (2000) e Mendonça (2002).

-*superior-operário*, caracterizado por concentração significativa de grandes empregadores (20% acima da média metropolitana dessa categoria), bem como de profissionais de nível superior, além da concentração de trabalhadores de ocupações médias e também de trabalhadores industriais, indicando um processo de *aburguesamento* de área historicamente industrial e operária.[7]

Por sua vez, nas áreas situadas ao sul, a valorização imobiliária encontra-se vinculada a segmentos de renda média-alta e alta, com o *derramamento* da porção zona sul de Belo Horizonte, de alta renda, em direção aos municípios de Nova Lima e, em certa medida, Rio Acima e Brumadinho. Conspiram favoravelmente para essa valorização imobiliária os atributos ambientais e paisagísticos da região (MENDONÇA *et. al.*, 2015). Somam-se à expansão das moradias, a expansão também de comércio e serviços sofisticados voltados para o público de alta renda, além dos serviços educacionais e de saúde, e escritórios de empresas, estes últimos localizados na fronteira do município de Nova Lima com Belo Horizonte, na região conhecida como Seis Pistas. Tudo isso contribuiu para a intensificação do fluxo de pessoas e mercadorias entre a capital e o Município de Nova Lima, com a formação de uma centralidade na fronteira entre os dois municípios, com características de terciário superior, incluindo sedes de empresa e escritórios de consultoria.[8]

O chamado *Vetor Norte*, como vimos, vem sendo marcado pela instalação de empreendimentos de grande diversificação e complexidade, resultantes de importantes investimentos públicos. Nessa região, destacam-se, de um lado, processos de ocupação ainda bastante horizontal em parcelamentos com carência de infraestrutura e, de outro, produção habitacional verticalizada nos municípios mais próximos de Belo Horizonte, nas áreas mais bem servidas de infraestrutura e mais próximas da Cidade Administrativa de Minas Gerais, sede do governo do estado ali instalada nos anos 2000, destinada a estratos de renda média-baixa. Já é possível observar nesse vetor de expansão a intensificação da dinâmica metropolitana, inclusive com enclaves residenciais de alta renda, especialmente nos municípios de Confins, Lagoa Santa, Jaboticatubas e Vespasiano.

Apesar da inequívoca expansão do mercado imobiliário nos setores de renda média e alta, observou-se também o crescimento do número de moradias em aglomerados subnormais em toda a RMBH. No seu conjunto, 11,6% dos novos domicílios foram construídos em aglomerados subnormais, sendo que, em municípios como Belo Horizonte, Santa Luzia e Vespasiano, essa proporção foi ainda maior (MENDONÇA *et. al.*, 2015).

---

7 Para mais detalhes acerca desse processo, ver Mendonça; Marinho (2015).

8 Para detalhamento sobre a formação deste processo, ver também COSTA, 2006.

Essas alterações e permanências intensificaram o processo de metropolização, culminando em níveis de integração metropolitana cada vez maiores. Se, em 2000, do conjunto de 34 municípios que hoje compõem a RMBH, 16 apresentavam níveis de integração metropolitana entre médio e muito alto, em 2010, esse número sobe para 25 (DINIZ; ANDRADE, 2015). Nesse contexto, observou-se a expansão da dinâmica abrangida pelo conjunto de municípios que exibiam altos níveis de integração metropolitana, historicamente composto pelo polo, eixo industrial e a cidade dormitório de Ribeirão das Neves, passando a incorporar três novos municípios (Nova Lima, Ibirité e Vespasiano). Esses são os municípios onde o número de indivíduos engajados em viagens pendulares por motivo de trabalho é maior (DINIZ; ANDRADE. *op. cit.).*

Um dos efeitos das mudanças descritas é a diminuição da participação de Belo Horizonte no crescimento populacional da RMBH de forma ainda mais acentuada na última década. O Censo de 2010 revela que, pela primeira vez na história, a população dos demais municípios da região metropolitana superou a população da capital. Ao longo das últimas décadas, Belo Horizonte tem apresentado trocas migratórias líquidas negativas com os demais municípios metropolitanos, com destaque para aqueles situados a oeste (*eixo industrial*) e as periferias norte (FERNANDES; CANETTIERI, 2015). Tais processos estão diretamente associados à expansão do mercado imobiliário em Belo Horizonte, marcado por substantiva valorização, o que acabou por expulsar segmentos de mais baixa renda para regiões periféricas.

O movimento populacional tem uma correspondência com a mobilidade pendular, bem como com a distribuição geográfica dos empregos, que têm implicado a intensificação dos processos de metropolização. Como os empregos continuam fortemente concentrados em Belo Horizonte, Contagem e Betim, a migração intrametropolitana terminou por intensificar os movimentos pendulares casa-trabalho. Nota-se que a região oeste da RMBH apresenta-se como a mais dinâmica, constituindo-se, tanto como origem, quanto como destino de grande número de viagens casa-trabalho. Em segundo plano, destacam-se as periferias norte (Ribeirão das Neves, Santa Luzia e Vespasiano), compostas por um conjunto de *cidades-dormitório*, que opera muito mais como origem do que como destino para os movimentos casa-trabalho (SOUZA, 2015; LEIVA, 2015). Nesse contexto, deve-se ressaltar que são exatamente essas as regiões que guardam níveis de integração mais fortes com o polo metropolitano (DINIZ; ANDRADE, 2015). Em síntese, como determinantes da intensificação da mobilidade casa-trabalho, destacam-se a relativa *desconcentração* populacional, crescimento populacional diversifi-

cado nas periferias metropolitanas, melhoria nas condições socioeconômicas da população, relativo aumento na oferta e acesso ao sistema de transportes e concentração das atividades econômicas e dos equipamentos públicos em Belo Horizonte e no eixo industrial clássico.

Ao crescimento populacional periférico correspondeu a expansão territorial da provisão de moradias, guardando relação direta com a distribuição e qualidade de empregos e com os movimentos migratórios e pendulares discutidos acima. Houve substantiva expansão na oferta ao longo das últimas décadas, especialmente sob a forma de apartamentos, em grande parte da região metropolitana. Destaque-se, nesse sentido, certa ruptura com a histórica vinculação dessa forma de moradia a espaços superiores e médio-superiores, passando a contemplar, nos últimos anos, espaços de tipo médio-operário e operário-popular. O mesmo ocorreu também, ainda que em menor escala, nos processos de urbanização das favelas. Parte das moradias foi substituída por apartamentos, principalmente como resultado dos programas públicos de urbanização (MENDONÇA et. al, 2015).

Outra evidente transformação pode ser observada na composição das famílias da RMBH, quando se comparam os resultados dos Censos de 2000 e de 2010. Os casamentos são agora menos duradouros; cresceu o número de divórcios, caiu o casamento civil e religioso (quando realizado conjuntamente), cresceu o casamento só no civil e caiu o casamento só no religioso. Significativo foi o aumento das uniões consensuais - 3,5% (CASTRO; LACERDA; KNUP, 2015. p. 272).[9] A hipótese para esse crescimento seria a união de pessoas já divorciadas ou viúvas. Além disso, houve uma drástica redução no número de filhos, cuja média era 1,65 em 2000 e passou para 0,61 em 2010. Verificou-se também um aumento no número de casais sem filhos. Uma novidade do Censo de 2010 foi a variável "cônjuge ou companheiro(a) do mesmo sexo". Eles representavam, na RMBH, 0,2% dos responsáveis dos domicílios com cônjuges. Do ponto de vista das desigualdades socioespaciais, nota-se uma mudança também muito significativa. Se há algumas décadas era nítida a diferença nos arranjos familiares entre os espaços mais urbanizados, como é o caso da cidade polo, e os municípios menos urbanizados, em 2010 essa distância quase desapareceu. As diferenças entre os grupos sociais também diminuíram significativamente. Ou seja, as mudanças acima apontadas, não se restringem mais ao universo dos grupos sociais de mais alta renda, com alto nível educacional e mais urbanizados.

---

9 Essa mudança foi calculada de acordo com a seguinte fórmula: porcentagem de pessoas segundo a natureza da união em 2010 menos a porcentagem de pessoas segundo a mesma natureza da união em 2000.

Considerações finais

Em linhas gerais, o exame da evolução recente da Região Metropolitana de Belo Horizonte dá conta de que as transformações e permanências observadas ao longo das últimas décadas guardam relação parcial com os padrões identificados nos estudos metropolitanos que adotaram como referência o modelo centro-periferia.

Corroborando tendências internacionais, observa-se na RMBH um intenso processo de expansão urbana, no qual forças centrífugas emanadas do *core* metropolitano estendem os limites das cidades, formando conurbações cada vez mais complexas e interdependentes. Na esteira dessa expansão urbana multiplicam-se as centralidades no tecido metropolitano, organizadas segundo ordens hierárquicas distintas, cumprindo diversas funções urbanas.

Note-se ainda que, a exemplo do que foi constatado em outras metrópoles de países periféricos, os avanços recentes no plano social e econômico observados na RMBH coexistem com problemas urbanos históricos (Firman,1998). Na RMBH, a falta de infraestrutura urbana e a expansão de moradias precárias seguem como um problema concreto, juntamente com o crescente congestionamento de trânsito, a poluição, os riscos ambientais e a violência urbana.

Essa expansão urbana, por sua vez, é marcada pela formação de um intrincado mosaico socioespacial, composto por áreas dinâmicas, ao lado de áreas marcadas por transformações menos evidentes, com baixo dinamismo econômico, acirrando as diferenças internas às periferias. Em que pese a concentração dos grupos sociais superiores nos espaços centrais de Belo Horizonte e de sua expansão sul e o predomínio de grupos populares nas auréolas da RMBH, observa-se o *espraiamento* de grupos médios pelos espaços pericentrais e a mescla de grupos médios e operários no eixo industrial. Por outro lado, na periferia norte, expandiram-se os enclaves residenciais de camadas mais afluentes, bem como atividades econômicas de grande complexidade e cunho tecnológico, fato que tem ampliado a diferenciação socioespacial naquele segmento da RMBH. Este padrão, portanto, confirma tendências internacionais e nacionais atestando a variada natureza das áreas periféricas, em oposição ao dicotômico padrão centro-periferia de interpretação da estrutura e organização metropolitanas.

Contrariando algumas tendências internacionais, no entanto, não se assiste no contexto da RMBH à instituição de um modelo de desenvolvimento claramente *pós-industrial*, embalado pela economia da informação e a expansão do terciário superior. Pelo contrário, a força motriz do desen-

volvimento econômico permanece calcada no complexo minerometalomecânico, onde a exploração mineral, a indústria pesada e a de bens de consumo duráveis dominam a geração de riquezas, evidenciando o caráter conservador da economia na região. Não se constata, tampouco, extensos processos de desconcentração produtiva, uma vez que a expansão urbana observada nas últimas décadas foi acompanhada pela forte concentração da oferta de empregos formais na área *core* e seu eixo industrial, formado pelas municipalidades de Contagem e Betim e sua expansão a sudoeste, em que pese a formação de novas centralidades pontuais, particularmente vinculadas à prestação de serviços.

Note-se que o choque entre as forças centrípetas e centrífugas exercidas pela área *core* terminaram por intensificar movimentos pendulares entre o centro e a periferia, catalisando o processo de integração metropolitana. Neste contexto, as forças centrípetas do *core*-metropolitano encontram-se vinculadas ao dinamismo econômico e à forte concentração na oferta de empregos, enquanto as forças centrífugas, comandadas pela valorização do mercado imobiliário na área central expulsou trabalhadores de baixa renda para os municípios das periferias imediatas, em um primeiro momento, e para os mais distantes em períodos mais recentes.

Os resultados do conjunto de pesquisas realizadas pelos pesquisadores vinculados ao Observatório das Metrópoles/ Núcleo Minas Gerais sugerem que a área *core* da RMBH, caracterizada pelo dinamismo econômico, pela oferta de melhores condições de trabalho e renda e pela presença de estratos sociais médios e superiores, expandiu-se ao longo das últimas décadas, beneficiando excepcionalmente certas áreas adjacentes ao município de Belo Horizonte, sobretudo aquelas no contato direto com Nova Lima, a sul, e ao longo das áreas centrais do eixo industrial, formado por Contagem e Betim, a oeste. Essa conformação sugere a presença de efeitos do tipo *spread* operando seletivamente no espaço metropolitano, onde a distância física de Belo Horizonte, a matriz produtiva e o mercado imobiliário têm papel preponderante, confirmando tendências observadas em outras metrópoles.

As periferias, em especial aquelas mais imediatamente vizinhas às áreas mais dinâmicas, por sua vez, têm se tornado cada vez mais diversas socialmente, sendo possível identificar, em grandes linhas, do ponto de vista da integração metropolitana, das funções desempenhadas pelas cidades e da composição socioespacial, pelos menos dois anéis periféricos em torno da área *core* expandida, identificada no parágrafo anterior.

Existe um anel mais externo, mais distante e mais homogêneo, formado por um conjunto de unidades com significativas populações rurais, expressiva

proporção de trabalho agrícola e baixos níveis de integração metropolitana, formado pelos municípios de Baldim, Jaboticatubas, Taquaraçu de Minas, Nova União, Rio Manso, Itaguara, Itatiaiuçu, Mateus Leme, Florestal, Esmeraldas, Capim Branco e Matozinhos.

Em contato direto com a área *core*, portanto dele recebendo estímulos diversos, encontra-se um anel periférico intermediário, extremamente complexo, onde figuram *cidades-dormitório*, centros de extração mineral, áreas industriais, empreendimentos imobiliários de alta complexidade, equipamentos de transporte e vasta diversidade social. É neste anel que as transformações sociais e econômicas mais intensas são observadas, tais como a expansão na oferta de moradias, o crescimento populacional, sobretudo em função da emigração a partir da área *core*, a intensificação de movimentos pendulares e os níveis mais elevados de integração metropolitana. Internamente a estes anéis, observam-se mudanças, consolidadas em maior ou menor grau, algumas dadas como tendências.

Em síntese, a dinâmica de estruturação socioespacial da RMBH, suas alterações e permanências, decorrentes da sua formação histórica, bem como da forma específica de sua inserção na economia mundial e na rede urbana nacional e, ainda, das políticas públicas resultantes das coalizões políticas estabelecidas nas distintas porções do seu território consolidaram uma configuração centro-periférica na escala macro e, simultaneamente, produziram diferentes formas de agrupamentos sociais. Se os grupos dirigentes e a chamada *elite intelectual* se concentraram nos espaços centrais do polo metropolitano e em sua expansão sul, parte desse grupo social se dispersou pelos espaços pericentrais e oeste, alcançando territórios tipicamente operários, configurando situações de menor segregação. A coalizão política hegemônica a partir de 1993 (e pelo menos até o final da primeira década deste século) consolidou a posse e a urbanização de grandes aglomerados de favelas na região mais central. Por outro lado, investimentos governamentais associados à promoção imobiliária produziram a expansão de enclaves residenciais de alta renda em áreas periféricas, não apenas na expansão sul, mas também nos tradicionais territórios das periferias precárias, a norte, embora estes últimos se configurem principalmente como tendência. As periferias precárias se expandiram no território, alcançando lugares mais distantes, promovendo a urbanização de espaços rurais e a maior integração dos municípios periféricos à dinâmica metropolitana.

A expansão metropolitana tem, pois, resultado na diversificação das periferias, em parte gerando espaços em que prevalece a mescla social, em parte configurando espaços diferenciados socialmente, em que prevalece a autosse-

gregação dos grupos sociais de alta renda e alta qualificação. Ao mesmo tempo, nos espaços centrais, a densificação desses grupos superiores é simultânea à consolidação de grandes aglomerados, homogeneamente pobres,em que à proximidade física corresponde enorme distância social. Embora ainda se mantenha, no nível macro, uma configuração centro-periférica, esta já não constitui o padrão de estruturação socioespacial metropolitano em Belo Horizonte.

Referências bibliográficas

ANDRADE, Luciana T.; MENDONCA, Jupira G. Explorando as consequências dasegregação metropolitana em dois contextos socioespaciais. **Cadernos Metr*ó*pole** (PUCSP), v. 23, 2010. p. 169-188.

CASTRO, Maria da Consolação Gomes de; LACERDA, Elisangela Gonçalves; KNUP, Silvana Andrade Pena. Mudanças estruturais nas familias, sua relação com a organização social do território e as dinâmicas demográficas. In: ANDRADE, L.T.; MENDONÇA, J.G.; DINIZ, A.M.A. **Belo Horizonte:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro : Letra Capital : Observatório das Metrópoles ; Belo Horizonte, MG : PUC-Minas, 2015.

COSTA, Heloisa Soares de Moura Costa. **Novas periferias metropolitanas: dinâmica e espicifidades no Eixo Sul.** Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2006.

DINIZ, Alexandre Magno Alves; ANDRADE, Luciana Teixeira de. 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; Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte: PUC Minas, 2015.

FERNANDES, Duval; CANETTIERI, Thiago. A Região Metropolitana de Belo Horizonte e a Transição Demográfica Brasileira. In: ANDRADE, L.T.; MENDONÇA, J.G.; DINIZ, A.M.A. **Belo Horizonte:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte: PUC Minas, 2015.

FIRMAN, T. **The restructuring of Jakarta Metropolitan Area**: a “global city” in Asia. Cities, Vol. 15, No. 4, 1998. pp. 229–243.

FRIEDMANN, John. **Regional development policy:** a case study of Venezuela. Cambridge, MA: MIT press, 1966.

JAIN, Ameeta e COURVISANOS, Jerry. Urban growth centres on the periphery: ad hoc policy vision and research neglect. **Australasian Journal of Regional Studies**, Vol. 15, No. 1, 2009. p. 3-26.

LEFEBVRE, Henri. **La revolución urbana**. Madrid: Alianza Editorial, 1972.

LEIVA, Guilherme de Castro. Viagens intrametropolitanas casa-trabalho na RMBH. In: ANDRADE, L.T.; MENDONÇA, J.G.; DINIZ, A.M.A. **Belo Horizonte:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte: PUC Minas, 2015.

LEWIN, Paul; WEBER, Bruce; HOLLAND, David. Core–periphery dynamics in the Portland, Oregon, region: 1982–2006. **The Annals of Regional Science**, v. 51, n. 2, 2013. p. 411-433.

MAKI, Wilbur. **Reshaping the City-Region in Global Competition.** Staff Paper Series. Department of Agricultural and Appied Economics. University of Minnesota. College of Agriculture. St. Paul, Minnesota. 1992. P.26

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.B.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único:** desmanchando consensos. Petrópolis: Ed. Vozes, 2002 (3a. ed.).

MENDONÇA, Jupira Gomes de. **Segregação e mobilidade residencial na Região Metropolitana de Belo Horizonte.** Tese (Doutorado). Rio de Janeiro: UFRJ. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2002. 228 p.

MENDONÇA, Jupira Gomes de; PERPÉTUO, Ignez Helena Oliva. A metrópole belo-horizontina em expansão: periferização da riqueza ou polarização social? In: COSTA, Heloisa Soares de Moura. **Novas periferias metropolitanas:** a expansão metropolitana em Belo Horizonte – dinâmica e especificidades no Eixo Sul. Belo Horizonte: Editora C/ Arte, 2006. p. 237-276.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. Governança local e regulação urbana no contexto metropolitano: reflexões a partir do caso belo-horizontino. In: COSTA, G.M.; MENDONÇA, J.G. **Planejamento urbano no Brasil:** trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: Editora C/ Arte, 2008.

MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura; RAMOS, Mariana Borges Organização social do território e formas de provisão de moradia na RMBH. In: ANDRADE, L.T.; MENDONÇA, J.G.; DINIZ, A.M.A. **Belo Horizonte:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte: PUC Minas, 2015.

MENDONÇA, Jupira Gomes de; MARINHO, Marco Antônio Couto. As transformações socioespaciais na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: ANDRADE, L.T.; MENDONÇA, J.G.; DINIZ, A.M.A. **Belo Horizonte:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte: PUC Minas, 2015.

MOL, Natália A. **Leis e Urbes:** um estudo do impacto da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de Belo Horizonte. 142p. Mestrado (Geografia) IGC/ Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

OLIVEIRA, Francisco de. A economia brasileira: crítica à razão dualista. **Cadernos Cebrap**, n. 2, São Paulo, 1972.

PARTRIDGE, Mark; Rickman, Dan; Ali, Kamar e Rose Olfert.Lost in space: population growth in the American hinterlands and small cities. **Journal of Economic Geography** 2008. p. 727–757.

PARTRIDGE, Mark; ALI, Kamar e OLFERT, Rose. **Rural-to-Urban Commuting:** Three Degrees of Integration. Growth and Change. Vol. 41 No. 2, 2010. p. 303–335.

RIBEIRO, Luiz césar de Queiróz. Cidade desigual ou cidade partida? Tendências da metrópole do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, L.C.Q. **O futuro das metrópoles:** desigualdades e governabilidade, Rio de Janeiro: Revan/ Observatório IPPUR/UFRJ--FASE, 2000. p. 63-98.

SABATINI, Francisco; CÁCERES, Gonzalo; CERDA, Jorge. Segregação residencial nas principais cidades chilenas: tendências das três últimas décadas e possíveis cursos de ação. **Espaço & Debates** Revista de Estudos Regionais e Urbanos, v. 24, n. 45, jan/jul 2004.

SOUZA, Joseane de. Organização social do território e os movimentos pendulares na RMBH. In: ANDRADE, L.T.; MENDONÇA, J.G.; DINIZ, A.M.A. **Belo Horizonte:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte: PUC Minas, 2015.

TONUCCI FILHO João Bosco Moura; MAGALHÃES, Felipe Nunes Coelho; OLIVEIRA, André Mourthé de; SILVA, Harley. Estrutura produtiva e mercado de trabalho na Região Metropolitana de Belo Horizonte: formação histórica e perspectivas contemporâneas. In: ANDRADE, L.T.; MENDONÇA, J.G.; DINIZ, A.M.A. **Belo Horizonte:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte: PUC Minas, 2015

TUPPEN, J. **Core Periphery in Metropolitan Development and Planning:** Socioeconomic Change in Lyon since 1960. Geoforum, vol. 17, n.1, 1986. p. 1-37.

CAPÍTULO 09

Rio de Janeiro: metamorfoses da ordem urbana da metrópole brasileira: o caso do Rio de Janeiro

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Métamorphoses, dialectique du même et du diferent;
dégager les transformations historiques de ce modelo,
souligner ce que ses príncipales cristallisations comportent
à la fois de nouveau et de permanent, fût-ce sous
des formes qui ne les pas immediatement reconnaissables.
(CASTEL, 1995, p.16)

Introdução

A epígrafe deste texto contém a essência da nossa síntese sobre a trajetória da metrópole do Rio de Janeiro nos últimos 30 anos. Contrariamente ao senso comum – ordinário e mesmo erudito -, que, embalado por metáforas retumbantes negativas e positivas, tais como cidade partida ou cidade olímpica – no sentido de marcar rupturas e descontinuidades na ordem urbana por sucessivos ciclos de crise e de crescimento –, como diria o poeta, o Rio de Janeiro do século XXI continua o mesmo: uma cidade-metrópole que reproduz em seu interior o modelo urbano desigual constituído quando da sua incorporação na segunda onda da modernização periférica nacional iniciada nos anos 1930. Modelo urbano desigual simultaneamente produto e reprodutor de relações sociais de dominação e de lutas cujo epicentro é a apropriação do território como base de acesso seletivo aos recursos urbanos escassos, materiais e simbólicos. Mas, se esta substância da ordem urbana do Rio de Janeiro tende a manter-se, por outro lado, observamos tendências à emergência de novas formas pelas quais ela se expressa.

O presente artigo se constitui como crônica da evolução histórica da metamorfose da ordem urbana no período 1980-2010 conforme a dialética do mesmo e do diferente. Ela tem como base a síntese da pesquisa realizada sobre as mudanças da ordem urbana na metrópole do Rio de Janeiro, integrante

do programa de investigação comparativa para 14 metrópoles realizado pelo Observatório das Metrópoles entre 2009-2015[1]. Partimos da seguinte indagação: quais os impactos na metrópole fluminense das mudanças ocorridas no Brasil nos últimos 30 anos? Podemos identificar sinais de transformações na ordem urbana? Por que tomar como referência em nossa análise o período compreendido entre 1980 e 2010?

O artigo está divido em quatro partes, além desta introdução e da conclusão. Na primeira, apresentamos de maneira sumária o conceito de ordem urbana que norteou a nossa análise. Por ele, buscamos analisar a articulação da organização social do território metropolitano com os mecanismos de produção e reprodução das relações sociais. Em seguida, descrevemos os traços gerais dessa ordem urbana como integrante das condições que presidiram as transformações sociais da sociedade na fase da industrialização acelerada iniciada nos anos 1940. Na terceira parte do artigo, apresentamos como esses traços gerais se traduziram na metrópole fluminense em uma ordem urbana na qual as relações de classe vão se expressando em um padrão segregado e desigual de organização social expresso na dupla gramática de distanciamento, hierarquia e desigualdade. Na quarta parte, sintetizamos a análise empírica das transformações de várias dimensões da ordem urbana ocorridas no período a partir de 1980 e, em seguida, concluímos refletindo sobre os mecanismos explicativos da reprodução desta ordem urbana, não obstante o período analisado comportar diferentes conjunturas econômicas e políticas.

A ordem urbana: construção de um conceito

O que queremos enunciar com a expressão de ordem urbana adotada como chave em nossa análise? Trata-se de pensar a organização social do território como uma das instâncias da sociedade, portanto, expressando ordens material, institucional e simbólica. Esta concepção teórico-metodológica tem como ponto de partida referências clássicas da sociologia urbana sobre a incontornável necessidade teórica de pensar a cidade a partir da relação entre sociedade e espaço. Com efeito, dentre os trabalhos seminais de Manuel Castells (1972), a compreensão do fenômeno urbano somente torna-se possível entendendo a cidade como projeção da sociedade. Ou seja, a relação entre a cidade e a sociedade como fatos sócio-históricos e morfológicos.

Este ponto de partida é o único que permite superar o empirismo da

1 O conjunto dos resultados deste programa foi traduzido na coleção Metrópoles: transformações urbanas, disponível em <http://transformacoes.observatoriodasmetropoles.net>.

descrição da cidade como um objeto geográfico ou demográfico singular, tarefa fundamental especialmente em um projeto de pesquisa orientado por preocupações comparativas sobre as mudanças socioespaciais. Mas, como já advertia Manuel Castells (1972), a busca em superar o empirismo abre o risco de considerar o "espaço como uma folha em branco na qual se inscreve a ação dos grupos sociais e das instituições, sem encontrar outro obstáculo senão o das gerações passadas" (p. 181). Mais adiante, Manuel Castells (1972), em seu célebre texto, afirmava a forma, a função e a significação do espaço constituído como cidade não podendo ser apreendido como "uma pura ocasião de desdobramento da estrutura social, mas a expressão concreta de cada conjunto histórico, no qual uma sociedade se específica" (p. 181). Trata-se então de estabelecer, da mesma maneira que, para qualquer outro objeto real, as leis estruturais e conjunturais que comandam sua existência e sua transformação, bem como a especificidade de sua articulação com os outros elementos de uma realidade histórica. Manuel Castells (1972) então concluía que "não há uma teoria do espaço que não seja parte integrante de uma teoria social geral, mesmo que ainda implícita" (p.181-182).

Claro, retomar essas considerações teóricas atualmente pode parecer ingênuo diante da evolução e complexificação hoje alcançadas pelo "pensamento urbano", em especial em função das pesquisas inspiradas nas formulações de Henry Lefebvre e de David Harvey. Mas, retomamos essas ideias seminais de Manuel Castells para explorar três implicações importantes para o nosso objetivo.

A primeira, de caráter mais epistemológico e teórico, é: (i) reafirmar a necessidade da construção teórica do nosso objeto de análise comparativa – ordem urbana –, superando, portanto, a atitude intuitiva e empírica; (ii) compreendendo-a como resultante de uma relação entre uma sociedade concreta, (iii) compreendida como uma realidade espaço-temporal específica, (iv) compreensão esta somente possível em função da adoção de uma teoria social.

Gostaríamos de destacar este último aspecto, na medida em que ele contribui para nos situarmos no universo do pensamento urbano. Sabemos que não existe uma teoria social, mas várias teorias sociais possíveis por meio das quais podemos compreender uma sociedade concreta. Com efeito, o vasto campo disciplinar das ciências sociais é fortemente marcado pela existência de várias possibilidades distintas de formulação teórica, que se distinguem pelas orientações epistemológicas, teóricas e metodológicas de suas propostas de objeto sociológico a ser explicado e dos fundamentos da sua explicação. Nos inúmeros compêndios e manuais existentes sobre teoria urbana, encontramos distintas maneiras de apresentar esta diversidade, dependendo da própria

filiação do autor: individualismo-metodológico, coletivismo-metodológico e individualismo teórico; ou estruturalismo, historicismo e culturalismo.

Muitas vezes, essas teorias sociais estão implícitas nas formulações teóricas da relação entre sociedade e espaço, ou sociedade e cidade. A nossa apropriação das proposições e hipóteses dessas teorias deve ser, portanto, consciente das suas orientações e fundamentos. Não apenas em razão da adesão pelas nossas afinidades eletivas em termos de escolha valorativa historicamente expressiva, como diria Max Weber, mas também pelas afinidades eletivas com o nosso problema de pesquisa.

A segunda implicação é de caráter analítico e metodológico. Assumir como ponto de partida que a cidade resulta de uma relação biunívoca entre a sociedade e o espaço implica assumir que o espaço urbano é estruturado, "quer dizer ele não está organizado ao acaso, e os processos sociais que se ligam a ele exprimem, ao especificá-los, os determinismos de cada tipo e de cada período da organização social" (CASTELLS, 1972, p. 162). Portanto, entender a ordem urbana passa necessariamente pela compreensão dos efeitos específicos dos processos na organização social do território.

Coerente com o enunciado acima, propomos a construção do conceito de ordem urbana a partir da teoria da social crítica que postula a compreensão da organização social como uma totalidade fundada nas relações de poder entre grupos e classes sociais. Essas relações de poder têm múltiplas expressões concretas na sociedade, sendo comumente identificadas as relativas às esferas econômica, social e política. Mas, considerando as formulações de Pierre Bourdieu, tais esferas traduzem formas distintas de estruturação e de exercício de poder resultantes da complexificação e diversificação interna da sociedade, o que em sua teoria são enunciadas através do conceito de campo. O surgimento dos campos de estruturação e exercício do poder tem fundamento nas lutas sociais entre classes e frações de sociais em torno da dominação.

Com base nesta teoria, e utilizando formulações de D. Harvey (1989; 2008), em especial sua hipótese de que as transformações sociais estão sempre relacionadas a mudanças nas relações espaciais ou em um ajuste espacial (spatial fix), podemos formular as tarefas de compreensão da ordem urbana por intermédio dos seguintes enunciados.

Entender a organização social do território através dos diferentes processos socioespaciais expressos pelos conceitos de diferenciação, segmentação e segregação, e suas conexões com a reprodução das relações sociais de dominação entre as classes. Essas relações têm dimensões econômica, social e política.

Entender como a organização social do território se articula com as três principais formas de integração econômica segundo a formulação de Polanyi (2000) e, posteriormente, trabalhado por Esping-Andersen (1995; 2000) em sua tipologia de regime de bem-estar. O ponto de partida é a compreensão da ordem urbana resultado de três esferas da sociedade: o mercado, o Estado e a família/comunidade, cuja combinação faz surgir em cada sociedade distintos regimes de bem-estar que cumprem papel de gestão dos riscos de crise da reprodução das relações sociais.

Entender como a organização social do território reproduz e legitima a estrutura social por efeitos de dualização e fragmentação.

A dualização decorre dos efeitos da concentração territorial das classes proprietárias do capital em suas várias dimensões (econômico, cultural e político) em espaços delimitados, na medida em que aumenta sua coesão social e a sua capacidade de agenciar os recursos de toda ordem que circulam na estrutura social através do espaço.

A coesão social das classes proprietárias não decorre de um efeito de contágio, mas de práticas sociais que poderíamos designar como a segregação do poder que se transforma em poder de segregação (RIBEIRO, 2000; MALERBA, 2005). Tal poder se expressa na capacidade das classes proprietárias em controlarem os territórios caracterizados pela concentração de recursos urbanos escassos, materiais e imateriais. Também o poder classificação do mundo pelo qual o grupo.

O poder de segregação é realizado e exercido na forma de constantes lutas sociais em torno da apropriação do espaço urbano entendido como espaço social reificado, como nos propôs Bourdieu (2008). Tais lutas se organizam em torno da acumulação de poder como ganhos de localização no espaço social reificado em variadas formas, como os relacionados pela a) renda de situação quando decorrentes da apropriação de bens urbanos materiais e simbólicos escassos e ganhos de posição; b) renda de posição ou de classe propiciados por um endereço distintivo e prestigioso; c) renda de ocupação quando se traduz no poder de controlar espaços físicos de maneira excludente e autoexcludente em relação às outras classes.

A coesão social das classes proprietárias tem como contrapartida a fragmentação das classes populares pelos efeitos combinados da sua despossessão de capital e por sua concentração territorial em vários territórios delimitados, além de uma variedade de processos de produção do espaço (e da moradia), como invasão, irregularidade, ilegalidade, mercados ad hoc etc., concorrendo para a fragmentação das classes sem capital em mundos populares.

A fragmentação das classes dominadas tem como base a organização

social do território, criando áreas urbanas como diferentes meios (bairros, comunidades) para interações sociais nos quais os indivíduos constituem seus valores, expectativas, hábito de consumo, cujos impactos são o bloqueio à constituição de identidades coletiva de classe e à construção da capacidade de ação coletiva na esfera do mercado e da política.

Os padrões de organização social do território refletem e incorporam as contradições do capitalismo, sendo, portanto, foco de contradições e instabilidade.

A ordem urbana na metropolização brasileira

Por que tomar como referência em nossa análise o período histórico mencionado? Não se trata apenas de uma razão operacional decorrente da existência de dados sistemáticos – os censos demográficos dos respectivos anos – com os quais temos operado a análise comparativa sobre as transformações na dinâmica socioterritorial das metrópoles. Deve-se, sobretudo, à compreensão de que nessas décadas sucederam três marcantes períodos históricos em função da emergência de tendências de transformação da sociedade brasileira no plano da economia, da sociedade e do Estado, ainda que todas contenham dinâmicas ambíguas e mesmo contraditórias.

O primeiro, correspondente aos anos 1980, é considerado como a década perdida pelo baixo crescimento econômico, aumento das desigualdades sociais, do desemprego e subemprego, da pobreza urbana, da explosão da criminalidade violenta, enfim, da crise social resultante do esgotamento do modelo de industrialização. Mas, ao mesmo tempo, foi o momento de redemocratização, com a retomada dos movimentos sindicais e sociais e dos governos estaduais e municipais populistas, além da elaboração da Constituição de 1988, marco institucional da construção de contrato social fundado em princípios e instrumentos de um regime de bem-estar social.

Em 1991 inicia-se um novo período marcado pelas políticas que buscavam a estabilização monetária, pela economia nacional voltada à competição global e, sobretudo, pelo "experimento neoliberal" introduzido na segunda metade dos anos 1990. A estabilização da moeda é alcançada, gerando significativos efeitos positivos na estrutura das desigualdades da renda pessoal, ao mesmo tempo em que a reestruturação produtiva das empresas e do setor público via privatização, aliada às sucessivas crises cambiais, produz impactos negativos no mercado de trabalho.

O terceiro período tem como marco a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, mas toma forma a partir de 2005 quando várias iniciativas do governo

vão constituindo um "experimento neodesenvolvimentista", viabilizado pela retomada do crescimento econômico mundial alavancado pela expansão da industrialização da China. A combinação de políticas sociais com o crescimento da renda e do emprego criou um dinamismo de crescimento econômico com distribuição da renda, expansão do crédito e da incorporação ao mercado de bens de consumo duráveis de amplas camadas populares historicamente, até então, dele excluídas. O setor público se expande e o Estado retoma o seu papel de provedor de bens essenciais, como a habitação social.

Tendo esses cenários históricos como referência, pareceu-nos pertinente indagar se no período de 1980-2010 encontramos sinais de uma inflexão urbana nas metrópoles brasileiras[2]. A pertinência dessa pergunta funda-se na compreensão de que as características da metropolização brasileira decorreram das condições econômicas, sociais e políticas que presidiram a nossa industrialização acelerada a partir da segunda metade dos anos 1950, sob a hegemonia do capitalismo monopolista, vale dizer, do complexo industrial--financeiro[3]. Como aponta Arend (2012), a nossa industrialização ocorreu em dois momentos distintos que se diferenciam em função das condições sistêmicas que delimitaram a nossa inserção na economia-mundo capitalista.

Entre 1930-1951 prevaleceu a estratégia nacional-desenvolvimentista de Getúlio Vargas, na qual as grandes empresas internacionais eram convocadas para desenvolver os setores relacionados com a infraestrutura econômica e os capitais nacionais dos setores de bens de consumo. Essa estratégia é enfraquecida já no segundo governo de Vargas devido a mudanças das condições sistêmicas globais de acumulação, entre elas a consolidação da hegemonia dos Estados Unidos (EUA) e a sua escolha geopolítica pela Europa e Japão. O governo estadunidense pressiona o governo brasileiro a abrir às grandes empresas americanas os setores de produção de bens duráveis. A eleição de Juscelino Kubitschek e o seu Plano de Metas expressam uma transformação do bloco de poder interno e a mudança da estratégia na direção de um desenvolvimentismo associado (1950-1980) às grandes empresas internacionais produtoras dos bens duráveis, setor que ocupava o núcleo da acumulação capitalista mundial naquele momento.

A metropolização gerada pela expansão industrial sob a hegemonia monopolista também se expressou pela constituição de ordem urbana

2 A hipótese da inflexão da ordem urbana foi analiticamente construída e apresentada em Ribeiro (2013).

3 Como afirmou Florestan Fernandes (1976,) a nossa inserção na expansão do capitalismo industrial-financeiro faz surgir a hegemonia urbana e metropolitana simultaneamente no território nacional, da qual decorre uma dinâmica de concentração de recursos materiais, humanos e técnicos em algumas cidades, "dando origem a fenômenos típicos de metropolização e de satelização sob o capitalismo dependente"(p. 207).

condizente com a forte concentração do poder econômico, social, político e cultural das classes possuidoras da renda, da riqueza e das oportunidades e o vasto e heterogêneo mundo do trabalho constituído pela mobilização da força de trabalho realizada mediante intensiva migração campo-cidade. Nas duas principais cidades - Rio de Janeiro e São Paulo -, até 1970 os fluxos migratórios atingiram 30 milhões de pessoas, em uma população que era de 93 milhões. Portanto, a urbanização acelerada foi o mecanismo central da constituição do exército industrial de reserva do qual se originam os traços fundamentais do capitalismo industrial brasileiro (SINGER, 1975). Esse seria o fundamento histórico do crescimento urbano que se organiza à semelhança da lógica da expansão das fronteiras das relações capitalistas. Com efeito, a dinâmica de ocupação do território metropolitano reproduziu na cidade os mecanismos da fronteira analisados por J. Fiori (1995) e M. C. Tavares (1999) como instrumento de gestão da conflitualidade social do capitalismo industrial periférico que se constituiu no Brasil, cuja marca principal foi a combinação de autoritarismo e laissez-faire na regulação das relações sociais[4]. A intensidade e a velocidade do processo de mobilização da força de trabalho por meio da migração das massas rurais geraram a precoce metropolização das duas maiores cidades do país, constituindo um urbano precário e improvisado, como são todos os espaços de fronteira. É por essa razão que podemos explicar a aparente contradição do capitalismo industrial brasileiro ao concentrar a propriedade privada da terra no campo e difundi-la na cidade por meio de mecanismos que combinaram preços e reciprocidade/redistribuição materializados pelos laços sociais[5]. Em suma, a mobilização da força de trabalho via urbanização implicou na constituição de uma dinâmica de organização social do território fundada na lógica da criação, destruição e

---

4 Vale a pena nessa reflexão considerar a seguinte descrição de Maria da Conceição Tavares (1999) sobre os fundamentos territoriais e demográficos da aliança conservadora que presidiu o desenvolvimento do capitalismo brasileiro: ”O recurso periódico a uma ordem autoritária busca suas razões de Estado tanto na preservação do território nacional quanto no apoio à expansão capitalista, em novas fronteiras de acumulação, onde lhe cabia impedir a luta de classes aberta, dos senhores da terra e do capital entre si, e garantir a submissão das populações locais ou emigradas, que se espraiaram pelo vasto território brasileiro (...). Por sua vez, o processo de deslocamentos espaciais maciços das migrações rural-urbanas das nossas populações e as mudanças radicais das condições de vida e de exploração da mão-de-obra não permitiram, até hoje, a formação de classes sociais mais homogêneas, capazes de um enfrentamento sistemático que pudesse levar a uma ordem burguesa sistemática” (TAVARES, 1999, p. 457).

5 A literatura sobre a migração mostrou em diversas pesquisas o papel desses laços no processo migratório. Singer (1975, p. 55) assinala sua importância ao afirmar que: “A adaptação do migrante recém-chegado ao meio social se dá frequentemente mediante mecanismos de ajuda mútua e de solidariedade de migrantes mais antigos.”.

recriação de sucessivas fronteiras internas de reprodução social do vasto exército industrial de reserva.

Mas, por outro lado, a ordem urbana que presidiu a metropolização também resultou do papel exercido pela acumulação urbana na viabilização da constituição de um bloco de poder fundado na aliança entre Estado, capital nacional e empresas internacionais, fato político conceituado como Sagrada Aliança[6] por C. Lessa e S. Dain (1984). Para os autores, o Estado teria sido o fiel da aliança, garantindo duas cláusulas: a primeira, reservando aos capitais nacionais certos circuitos de acumulação não industriais como reserva; a segunda, estabelecendo formas de garantir uma partição horizontal da massa de lucros entre as duas órbitas, nivelando a rentabilidade. Os circuitos de valorização organizados pelos capitais imobiliário, empreiteiro de obras públicas, concessionários de serviços urbanos e pela propriedade da terra integraram a órbita protegida e constituíram o segmento urbano da acumulação de capital, fato que está na base da histórica hipertrofia do papel da especulação na dinâmica da organização social do território em nossas metrópoles.

A formação da ordem urbana da metrópole do Rio de Janeiro

Podemos supor que no período 1980-2010 tenham emergido tendências de inflexões da ordem urbana construída nas metrópoles brasileiras? Esta hipótese coloca-se de maneira ainda mais pertinente no Rio de Janeiro em razão da sua trajetória na industrialização anterior, marcada pela perda precoce do seu dinamismo para São Paulo. Hoje com cerca de 12 milhões de habitantes, a metrópole fluminense acumula os efeitos de um intenso processo de uma urbanização dissociada da constituição de uma base industrial correspondente[7], ou seja, uma base com capacidade de gerar um mercado de trabalho capaz de sustentar o grau de metropolização alcançado. Por outro lado, a "década perdida" dos anos 1980 produziu efeitos

6 C. Lessa e S. Dain (1984) assim definiram a sagrada aliança: "(...) uma comunidade e uma convergência de interesses entre capitais dominantes em órbitas de capital não-industrial e um sistema de filiais no circuito industrial. As relações são sistemáticas de solidariedade na expansão conjunta dos capitais existentes naquele espaço nacional de acumulação e que respeita uma "especialização", uma espécie de divisão do espaço, segundo órbitas, por capitais de diferentes procedências. Esse pacto se constitui com a presença do Estado" (p. 254).

7 Uma das razões do baixo dinamismo industrial do Rio de Janeiro decorre do forte peso em sua estrutura dos setores que se tornaram obsoletos nas sucessivas revoluções tecnológicas, como identificou Dain (1990). O célebre debate sobre o esvaziamento econômico do Rio de Janeiro foi enriquecido pelas recentes pesquisas de Silva (2012) e Sobral (2013).

desproporcionais no Rio de Janeiro, manifestados na forma de uma crise social – desemprego, informalização, pobreza, violência, etc. - e urbano--metropolitana – crise habitacional, mobilidade urbana, crescimento das favelas, entre outros. Curiosamente, no entanto, nesse período de crises surgiu um intenso movimento de especulação imobiliária com a incorporação da grande área da Barra da Tijuca como nova frente de expansão urbana, fato que terá duradouros impactos na dinâmica de metropolização. Essa vasta área com mais de 105 quilômetros quadrados permaneceu à margem da expansão urbana da metrópole até a década de 1970. Ao final dos anos 1960, as terras da Barra estão nas mãos de quatro grandes proprietários: as empresas Esta, o Grupo de Desenvolvimento, a Carvalho Hosken S.A. e a Pasquale Mauro. Em 1970, a Desenvolvimento tenta realizar uma grande operação, como o lançamento de um conjunto de torres, não conseguindo, porém, levá-lo a cabo. Após o fracasso do empreendimento, a empresa passa a vender várias glebas para as empresas Carvalho Hosken, Construtora Santa Izabel, ENCOL e Construtora Eldorado.

No início da década de 1970, no governo Negrão Lima, é realizado um conjunto de obras viárias, cuja finalidade foi promover a ligação com a zona sul da cidade. Posteriormente, é elaborado o Plano Lúcio Costa que visa não apenas regular a ocupação do solo da Barra da Tijuca, mas também criar o "Rio de Janeiro do futuro". Em 1976, é editado o decreto nº 324 que estabelece normas de construção específicas para a Barra e institucionaliza o Plano Lúcio Costa.

Ao final da década de 1970, a Barra está preparada para ser constituída como nova frente de expansão, comandada por uma coalização de interesses formada pelos quatro grandes proprietários de terra, algumas poucas grandes incorporadoras imobiliárias, grandes empresas de obras públicas e o poder público, configurando um caso típico de urbanização organizada pela lógica da geração e extração de um tipo de renda da terra semelhante à class-monopoly rent conceituada por Harvey (1974). Tal fato desencadeou uma força de arrasto na dinâmica de organização social do território metropolitano expresso no fato de a Barra da Tijuca passar a concentrar em 1989 mais da metade dos lançamentos imobiliários na cidade - medidos em metros quadrados -, quando em 1980 eram apenas de 7,9% (RIBEIRO, 1997).

Aplicamos essa análise socioespacial para os anos de 1980, 1991, 2000 e 2010, quando foram realizados os censos demográficos, tendo como referência a descrição da metrópole nos anos 1970, consagrada pelos trabalhos que se tornaram clássicos no pensamento urbano sobre o Rio de Janeiro. Com efeito, os textos de Vetter (1975), Santos e Bronstein (1978), Vetter, Pinto, Fredrich

e Massena (1981), Vetter (1981) e Abreu (1987) consolidaram a descrição da organização social do território metropolitano fluminense naquele momento, caracterizada por uma estrutura urbana dualizada núcleo-periferia[8] que expressava as desigualdades de classe da sociedade, apesar da significativa presença de áreas populares, como as favelas, no núcleo. Entendia-se que a política de remoção da população residente nessas áreas para a periferia representava a consolidação do padrão dualizado. Nesses trabalhos, a estrutura do espaço desigual expresso na estrutura núcleo-periferia, assim como a dinâmica da sua produção, foi interpretada como resultante da ação do mecanismo de causação circular cumulativa teorizado por G. Myrdal (1968) para a compreensão da reprodução das desigualdades regionais e por Harvey (1973) para as desigualdades urbanas. Os autores mencionados buscaram explicar as forças que atuam na reprodução da estrutura núcleo-periferia da metrópole do Rio de Janeiro, destacando os impactos econômicos e políticos da dinâmica socioterritorial uma vez iniciado o processo de segregação residencial. Por um lado, as áreas com elevada concentração dos grupos que ocupam as posições mais elevadas da estrutura social constituem também um poder econômico e político que tende a influenciar a favor deste as decisões públicas em matéria de alocação de investimentos, se apropriando da maior parcela dos benefícios decorrentes, em termos de bem-estar urbano e oportunidades sociais. Ao mesmo tempo, esses grupos tendem também a ser beneficiados em termos de riqueza patrimonial, uma vez que a alocação seletiva dos investimentos urbanos produz impactos diferenciais na valorização da moradia e do solo urbano. Tendencialmente, na medida em que essa dimensão da desigualdade social é objeto de disputa pela apropriação da renda da terra, envolve os vários segmentos de atores presentes no mercado imobiliário em que se destacam os proprietários da terra, os incorporadores imobiliários e os próprios grupos segregados. O resultado dessa disputa é a elevação do preço da moradia e da terra nas áreas segregadas e privilegiadas pelos investimentos urbanos, o que leva ao deslocamento desses espaços dos grupos sociais que ocupam posições inferiores da estrutura social e que, portanto, desfrutam de menor poder econômico e político, acentuando e reproduzindo a segre-

8 Nesses trabalhos, a morfologia do território metropolitano era assim descrita: núcleo: área central comercial e financeira - antigo core histórico – e por sua expansão em direção à orla oceânica (a "Zona Sul") e ao interior (bairros da Tijuca, Vila Isabel, São Cristóvão e Caju), mais o Centro e a Zona Sul de Niterói; periferia próxima: subúrbios do eixo Madureira da linha Central do Brasil e do eixo Irajá da antiga Leopoldina, mais a Zona Norte de Niterói. Classicamente se inclui a Barra da Tijuca nesse espaço; periferia intermediária: Baixada Fluminense, parte de Magé e São Gonçalo; periferia distante: segundo os termos da época, seria a área conturbada.

gação. Portanto, o mecanismo da causação circular cumulativa reproduz o espaço desigual expresso na morfologia núcleo-periferia na medida em que as desigualdades do poder econômico e político se traduzem na segregação territorial deste poder que, uma vez constituído, transforma-se em poder de segregação, isto é, em capacidade de atuar seletivamente no acesso aos investimentos urbanos e aos espaços privilegiados.

Vejamos agora alguns elementos analíticos que resultaram em pontos de partida das análises empreendidas para responder as perguntas enunciadas no início desta introdução. Em trabalhos anteriores (RIBEIRO, 1986; RIBEIRO; LAGO, 1995; RIBEIRO, 1997; RIBEIRO; LAGO, 2000; RIBEIRO, 2000), buscamos interpretar as mudanças dos padrões e das dinâmicas da organização núcleo-periferia da metrópole fluminense no período 1980-2000 à luz deste marco analítico. Neles ampliamos, porém, a compreensão das forças socioterritoriais presentes na causação circular cumulativa da reprodução do padrão núcleo-periferia. De um lado, as forças decorrentes da economia política da urbanização do Rio de Janeiro, cuja marca central é o poder dos interesses configurados historicamente em torno da acumulação urbana, na qual têm fundamental peso político os interesses das frações do capital imobiliário, empreiteiro e concessionário de serviços coletivos. A ação desse poder comandou, por meio da intervenção do Estado, os sucessivos ciclos de expansão da cidade fundados na produção de novas centralidades e de novas fronteiras que foram configurando as características da dinâmica de organização do território da metrópole. O primeiro ciclo foi o da reconquista do centro da cidade do Rio de Janeiro em relação às classes populares, no período marcado pelas reformas urbanas realizadas por Pereira Passos, quando as classes dominantes pretendiam realizar a construção de uma Paris nos Trópicos. O segundo corresponde ao momento da apropriação de Copacabana e a invenção da "Zona Sul - Edifício de Apartamentos" nos anos 1930-1980, nova centralidade apresentada como a construção de um Paraíso Tropical por prometer a junção da natureza com a modernidade. O terceiro grande ciclo inicia-se já no final dos anos 1970 e perdura até este momento com a apropriação e invenção da "Barra da Tijuca - Condomínio Fechado" como nova centralidade, a qual corresponde à edificação da Miami da América Latina, promessa do modelo urbano pós-moderno[9]. Cada um desses ciclos resulta da ação de coalizões políticas dos interesses presentes na acumulação urbana e sua capacidade de orquestrar a intervenção pública

9 Utilizamos como marcadores simbólicos de cada ciclo as criativas e pertinentes metáforas construídas por Lessa (2000) para simbolizar a natureza do processo de desenvolvimento urbano do Rio de Janeiro no século XX.

como base da constituição de sucessivas centralidades[10]. A segunda força impulsionadora do mecanismo da causação circular cumulativa foi a decorrente da irrupção na estrutura social de uma nova classe média profissional com a industrialização do país – mais conhecida como a alta classe média[11] -, em especial após os anos 1950, com a modernização do Estado e a instalação no Brasil das grandes firmas internacionais. Na sociedade brasileira não se conforma apenas o grupo social identificado por Mills como os white color, mas uma classe social que, apesar de pouco numérica, gerou uma força gravitacional na política urbana da metrópole com base em sua coesão social e, simultaneamente, na fragmentação do mundo popular urbano como consequência da existência de um vasto exército industrial de reserva na metrópole. Ou seja, a concentração territorial desse grupo coeso, realizada abruptamente em razão da força da acumulação urbana desbravando fronteiras urbanas e criando novas centralidades, intensificou e acelerou na dinâmica socioterritorial da metrópole a transformação da segregação do poder em poder de segregação. Em terceiro lugar, integramos, em nossa maneira de conceber as dinâmicas de organização social do território metropolitano do Rio de Janeiro, a dimensão dos conflitos sociais em torno da apropriação do território metropolitano como base do acesso seletivo às fontes de bem-estar, oportunidades e riqueza patrimonial. Com efeito, em nossa concepção, a vigência do mecanismo de causação circular cumulativa desde os anos 1970 já continha contratendências à concretização do padrão desigual centro-periferia, o que nos leva a superar a concepção dualista subjacente às análises anteriores. Nos nossos trabalhos mencionados anteriormente – e em outros -, constatamos a ação de três dinâmicas: a auto-segregação das classes superiores na forma

10 Vivemos no presente momento a emergência de um novo ciclo da acumulação urbana fundado na reconquista da antiga área central da cidade do Rio de Janeiro, objeto de análise no capítulo 14 do presente livro Rio de Janeiro: Transformações na Ordem Urbana ("A gestão do saneamento ambiental: entre o direito e o direito", de Ana Lúcia Britto), organizado por Ribeiro (2015).

11 É a compreensão desse fato que dá sentido à famosa frase de Francisco de Oliveira (1982), em texto escrito em 1982 quando o urbano começava a despontar como questão política sob o impulso dos movimentos pela redemocratização: "Eu resumiria, afirmando que o urbano é hoje no Brasil as classes médias, isto é, as cidades são por excelência – recuperando a questão da terceirização – sob esse ângulo – a expressão urbana dessa nova classe, onde o peso das classes médias emerge com enorme força, com enorme gravitação, tendo em vista o tipo de organização que o capitalismo internacional criou ao projetar suas empresas dentro da sociedade brasileira. Isso também tem importância do ponto de vista político. A enorme gravitação das classes médias no Brasil, vista sob outro aspecto, é uma das bases do autoritarismo da sociedade brasileira. Do ponto de vista do urbano, das relações entre o Estado e o urbano, essas classes médias criaram demandas dentro das cidades. E o Estado hoje, do ponto de vista de sua relação com o urbano, entre outros aspectos importantes, saliento, é em grande maioria determinado pela demanda das classes médias dentro da cidade" (OLIVEIRA, 1982, p. 25).

da sua forte concentração nos espaços mais valorizados, a periferização das classes populares e a infiltração[12]de áreas do núcleo metropolitano e de sua periferia imediata por parte dessas camadas, processo conhecido no senso comum de "favelização". Tais dinâmicas resultam de formas distintas de produção do espaço metropolitano marcadas por relações sociais diferentes e por distintas práticas de produção da moradia e de apropriação da cidade. A primeira é resultante da lógica do mercado capitalista comandada pela incorporação imobiliária sempre associada, direta ou indiretamente, a outros circuitos da acumulação urbana; a segunda, da articulação de um mix de produção por encomenda, produção e mercado; e a invasão, essencialmente, da lógica da reciprocidade[13]. Do ponto de vista morfológico, essa maneira de interpretar a dinâmica socioterritorial da metrópole do Rio de Janeiro nos levou a identificar um padrão de segregação residencial mais complexo do que o esperado pela hipótese da causação circular cumulativa, pois alicerçado em dupla gramática escalar: na microescala, com a proximidade territorial e a distância social entre as classes sociais, evidenciadas pela presença das favelas nas áreas de concentração do poder econômico e político e, na macroescala, com a concentração das camadas populares nas sucessivas periferias formadas a partir do núcleo da cidade do Rio de Janeiro.

Metamorfoses da ordem urbana da metrópole do Rio de Janeiro

O que ocorreu o período pós 1980? Examinamos várias dimensões das transformações da ordem urbana neste período. Os resultados empíricos apresentados em Ribeiro et al (2015) nos levaram a concluir que, apesar das

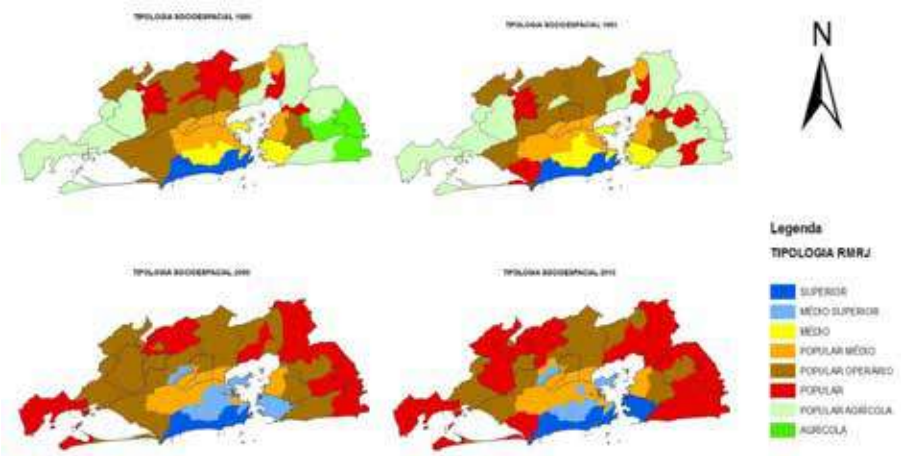
12 Não utilizamos essa expressão no sentido construído ecológico-funcionalista por R. D. Mckenzie ([1924], 1970), mas como resultado das lutas sociais em torno do solo urbano como fundamento do acesso aos recursos que incidem sobre o bem-estar, patrimônio imobiliário, renda monetária e oportunidades, recursos distribuídos desigualmente na organização social do território metropolitano. Por outro lado, a dinâmica da infiltração (grifo nosso) expressa na forma favela resultou, na história social e urbana do Rio de Janeiro, de ações coletivas organizadas por um misto de reciprocidade e mercado embebido em normas e valores, na "aquisição da terra" e na construção da moradia, como mostram diversos e conhecidos trabalhos de pesquisa.

13 Rigorosamente, na história do Rio de Janeiro, a dinâmica da invasão expressa na forma favela resultou de ações coletivas organizadas por um misto de reciprocidade e mercado embebido em normas e valores, na "aquisição da terra" e na construção da moradia, como mostram diversos e conhecidos trabalhos de pesquisa. O leitor poderá encontrar informações nessa direção em Zaluar e Alvito (1996), em um livro que traça um amplo panorama da história da formação das favelas no Rio de Janeiro.

macrotendências de transformação econômica, social e política mencionadas, no período 1980-2010 observamos poucas mudanças na morfologia e na dinâmica de organização social do território metropolitano. Ao longo desses 30 anos, com efeito, constatamos sinais evidentes da continuidade da vigência do mecanismo de causação circular cumulativa cujo resultado é a manutenção do processo de segregação residencial baseado na dupla gramática escalar: a da distância social e proximidade territorial expressa na dicotomia favela-bairro e a da distância territorial e distância social materializada, por sua vez, no par núcleo-periferia. Examinamos algumas evidências que justificam esta afirmação, apresentando em primeiro lugar o que ocorreu nas dinâmicas sócio-territoriais e, posteriormente, nas conexões entre os processos de segregação com os mecanismos de reprodução das desigualdades.

A Figura 1 abaixo expressa a permanência do padrão de segregação na metrópole ao longo do período 1980/2010.

Figura 1 - Tipologia socioespacial da Região Metropolitana do Rio de Janeiro



Fonte: Ribeiro e Ribeiro (2015, p. 185).

Os mapas resultam na análise da evolução da organização social do território metropolitano apresentada por Ribeiro e Ribeiro (2015) com base na tipologia socioespacial elaborada pelo Observatório das Metrópoles[14].

14 Ver a descrição desta metodologia em Ribeiro e Ribeiro (2013) disponível em <http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=604:e--book-an%C3%A1lise-social-do-territ%C3%B3rio&Itemid=167&lang=en>.

O seu exame indica que observamos sinais de reprodução da dinâmica de concentração residencial das classes detentoras do poder econômico e social nas áreas superiores da metrópole. Isso tornou o espaço metropolitano mais polarizado na grande escala da organização social do território, em razão do movimento de mobilidade residencial da população, com a saída de camadas populares das áreas superiores localizadas na cidade do Rio de Janeiro – especialmente a Zona Sul e a Barra da Tijuca – para se instalarem na periferia metropolitana mais distante. Apesar das limitações dos dados censitários, Oliveira e Tavares (2015) demonstraram, com efeito, que entre 2000 e 2010 cerca de 60% das mudanças de residência ocorridas das áreas superiores para a periferia metropolitana foram realizadas por trabalhadores e pequenos empregadores, dirigindo-se para espaços cujos moradores ocupavam posições sociais semelhantes às suas. O inverso foi também constatado pelos autores, ou seja, as pessoas que entram nas áreas superiores eram majoritariamente aquelas que ocupam as posições de detentoras do poder econômico e social.

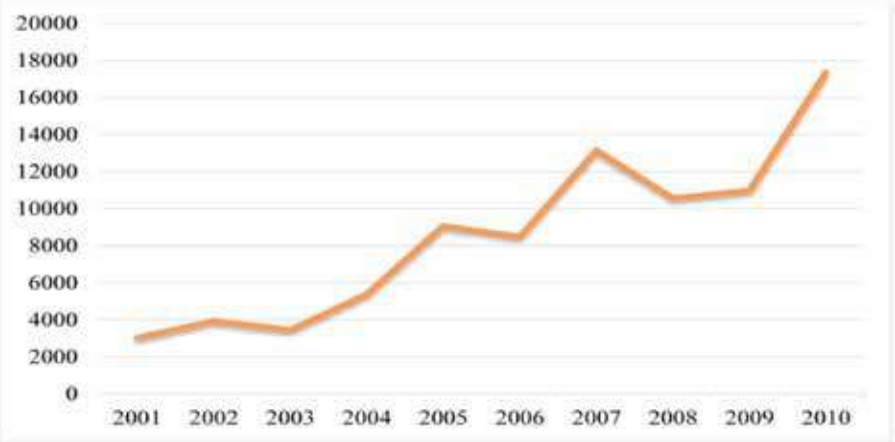
Esse movimento certamente está relacionado com a expansão da lógica de mercantilização do solo urbano e da moradia, impulsionada pelo mercado imobiliário cuja expressão mais evidente é a elevação dos preços e dos aluguéis[15]. Cardoso e Lago (2015) constataram, objetivamente, que após a estagnação dos anos 1990 ocorreu uma vigorosa retomada dos lançamentos imobiliários por incorporação, como evidencia o Gráfico 1 abaixo, impulsionados pelo aumento da renda e pelas reformas institucionais do sistema financeiro da habitação[16]. Passamos de um patamar médio de 4.000 unidades habitacionais lançadas até 2003 para 9.000 entre os anos de 2005 e 2006, 11.000 em 2008 e 2009 (anos em que ocorreu um impacto negativo da crise), chegando a quase 18.000 unidades em 2010. Um pouco mais de 60% do total de unidades lançadas concentram-se na fronteira da expansão urbana aberta no final da década de 1970 e durante os anos 1980: o eixo Barra da Tijuca/Jacarepaguá e apenas um pouco mais de 10% na área superior consolidada conformada pelo eixo Zona Sul/Tijuca.

---

15 Não dispomos de estatísticas sistemáticas e confiáveis sobre a valorização imobiliária ocorrida. Tomando como referência o índice FIPE ZAP (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas /ZAP imóveis), levantados por Cardoso e Lago (2015) entre 2008 e 2013 o preço médio de venda elevou-se em 164,7%, contra uma elevação de 32,5% do IGP-M no período considerado. Os valores de aluguéis para imóveis tipo sala dois quartos (tipo predominante) também apresentaram alta significativa ao longo, principalmente, da segunda metade da década, acelerando a partir de 2007/2008. A elevação dos preços no Rio de Janeiro, acumulada até 2014, foi de 137%, contra um crescimento do IGP-M de 42,8%.

16 Expansão significativa da disponibilização pelos bancos dos recursos do SBPE e do Sistema Financeiro da Habitação em razão do crescimento da emissão de Certificado de Recebíveis Imobiliário – CRIS e criação dos Fundos Imobiliários.

Gráfico 1. Unidades lançadas – Cidade do Rio de Janeiro (2001-2010)



Fonte: Associação dos Dirigentes do Mercado Imobiliário / ADEMI. IN: Cardoso e Lago (2015, p. 346).

Simultaneamente, ao longo do período também observamos a reprodução da dinâmica de periferização do espaço metropolitano, embora tenham emergido tendências à diversificação social com a constituição de enclaves de espaços de classe média na periferia metropolitana consolidada – especificamente a região da Baixada Fluminense. Porém, esses enclaves não alteram expressivamente a distância social em relação aos espaços mais centrais, fato que se evidencia pela manutenção do perfil geral da composição social do conjunto da periferia se observado o Mapa 1. O surgimento dos mencionados enclaves na periferia metropolitana corresponde ao processo de estratificação do mundo urbano das classes médias, que vem ocorrendo como resultado do fenômeno da enorme expansão do ensino de nível superior e criando o fenômeno conhecido como over education[17], pelo qual já não há mais relação assegurada e direta entre posição social e poder econômico e político.

Apesar da forte valorização imobiliária nas áreas centrais da metrópole, observamos a continuidade do processo conflituoso de infiltração pelas camadas populares nos espaços superiores por meio do crescimento das favelas na cidade do Rio de Janeiro. Vejamos alguns dados: em trabalho

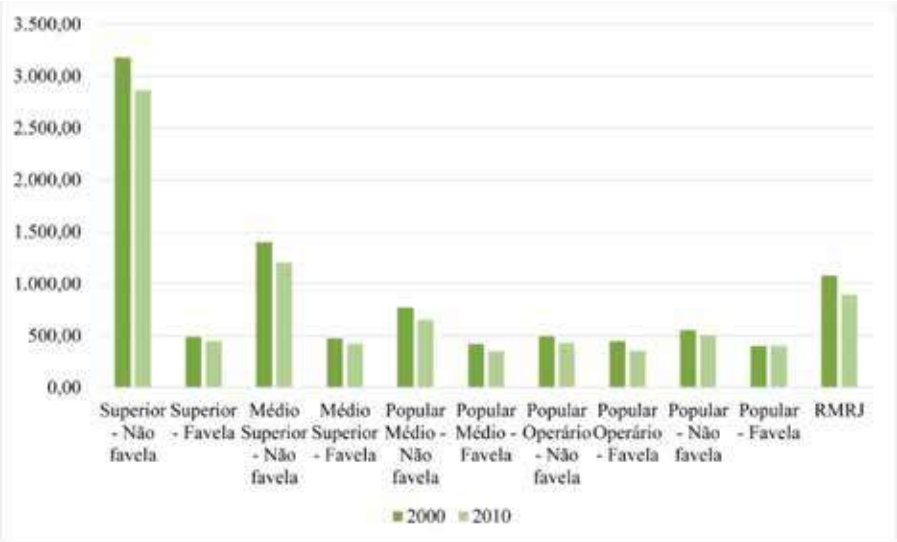
17 Uma ilustração do nosso argumento: a renda per capta domiciliar entre um profissional de nível superior morador do bairro da Lagoa Rodrigo de Freitas, na Zona Sul, é 6 vezes maior que o equivalente morador do município de Duque de Caxias, típico espaço da periferia consolidada. A dissociação entre educação, posição social e condição social no Brasil metropolitano contemporâneo foi competentemente demonstrada na tese de doutoramento de Marcelo Gomes Ribeiro (2012) intitulada "Educação, Posição de Classe e Território: Uma análise das desigualdades de renda em regiões metropolitanas do Brasil".

anterior (RIBEIRO; LAGO, 2001), tínhamos constatado a expansão das favelas no período 1980 e 2000, expresso no fato de que o crescimento da população morando nesses espaços tinha sido superior ao verificado no conjunto da cidade, invertendo a tendência em curso nos anos 1970. Entre 2000 e 2010 verifica-se a continuidade desse movimento, pois se a população da cidade cresceu apenas 5%, aquela morando em favelas se expandiu 19%, representando hoje cerca de 23% dos residentes do Rio de Janeiro. Ou seja, não obstante a melhoria da renda e do emprego ocorrida nos anos recentes continuou a crescer este tipo de moradia, fato concentrado essencialmente em dois eixos: a Zona Sul da cidade, que se constituiu na área de expansão da auto-segregação no período anterior, na qual as favelas cresceram 28%, enquanto a população diminuiu de 1%; no eixo Barra da Tijuca/Jacarepaguá, nova fronteira de expansão do capital imobiliário e, portanto, da auto-segregação, onde a população moradora em favela cresceu 53% em 10 anos, acompanhando a explosão demográfica de 28%[18].

É importante ressaltar, contudo, que o processo de infiltração vem ganhando novos contornos nos últimos 10 anos, cujo resultado é a tendência à transformação das condições sociais com o aumento de nível de renda domiciliar, sem alterar, porém, a essência da composição social das áreas das favelas. Com efeito, Lago e Cardoso (2015) demonstraram que a continuidade de barreiras institucionais (violência, estigma socioterritorial, entre outras) continuou operando como mecanismo seletivo à plena integração das favelas à cidade, não obstante as tendências de expansão de práticas de mercantilização na produção da moradia nesses espaços. Objetivamente, os autores, comparando as mudanças da composição social, constataram que a diversificação social dos espaços populares da periferia não se observa nos espaços das favelas. Apesar das melhorias da renda do conjunto da cidade e em especial do mundo popular, as favelas continuam resultando da dinâmica de infiltração social das camadas populares mais precarizadas no mercado de trabalho aos espaços superiores que concentram recursos na forma de renda, emprego e oportunidade. O resultado é manutenção da gramática de segregação residencial fundada na distância social e proximidade territorial com os espaços superiores da metrópole. O gráfico abaixo expressa este fato.

18 Os dados mencionados são oriundos dos censos demográficos e tabulados por Cavalieri e Vial (2012).

Gráfico 2. Rendimento médio total por favela e não favela segundo a organização social do território da Região Metropolitana do Rio de Janeiro –2000 e 2010



Fonte: Ribeiro e Ribeiro (2015, p. 192).

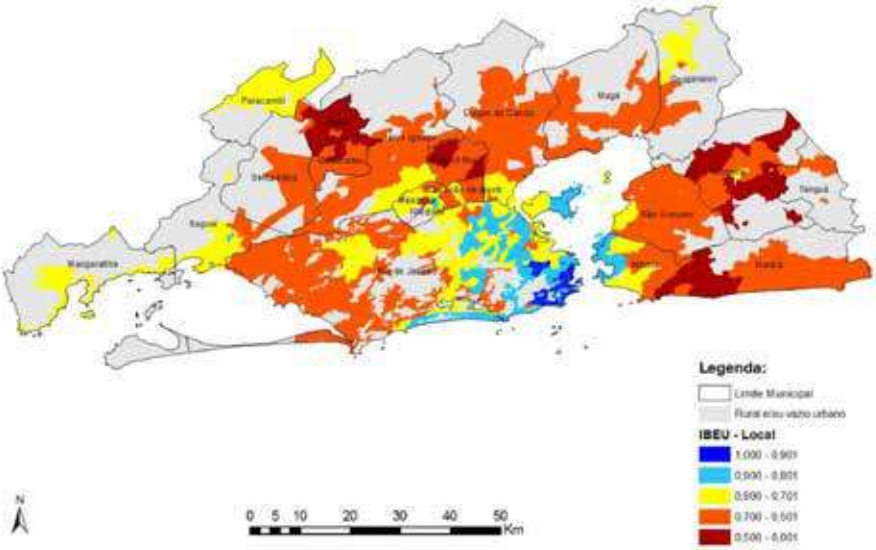
Os moradores de não favela do tipo socioespacial superior ganhavam em média, tanto em 2000 quanto em 2010, 6,4 vezes mais que os moradores de favela. Em relação ao tipo médio superior essa relação era de 2,9 vezes. Os moradores de não favela do tipo popular médio ganhavam em média o dobro dos moradores de favela. Já no tipo popular operário e popular a diferença é de apenas de 20% em favor dos moradores de não favela. Essa constatação nos possibilita compreender que as diferenças entre favela e não favela obedece à hierarquia socioespacial da metrópole do Rio de Janeiro, de acordo com o seu padrão de organização social do território segundo o modelo núcleo-periferia. Quanto mais longe do núcleo metropolitano, mais proximidade há entre as condições sociais dos moradores de favela e dos moradores de não favela; porém, no núcleo metropolitano e nos tipos socioespaciais próximos ao núcleo, a diferença entre moradores de favela e de não favela é muito expressiva.

Quando examinamos as desigualdades de condições urbanas de vida, constatamos a manutenção do quadro de fortes desigualdades entre as áreas centrais e a periferia, como evidencia o mapa abaixo[19], não obstante a relativa

19 As desigualdades de condições urbanas de vida expressas neste mapa foram estimadas através do índice de Bem-Estar Urbano - IBEU produzido pelo Observatório das Metrópoles. Consultar a este respeito Ibeu: índice de bem-estar urbano / organização Luiz Cesar de

desconcentração espacial dos investimentos urbanos – por exemplo, em saneamento ambiental, que ocorreram após 1980. Assim, conforme as observações de vários analistas, na metrópole fluminense mantêm-se fortes relações entre a segregação residencial e as desigualdades das condições urbanas de vida, tal qual foi descrito nos estudos seminais relativos aos anos 1970 mencionados anteriormente.

Figura 2. Índice de Bem-Estar Urbano na Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2010



Fonte: Nery Jr. e Costa (2015, p. 416)

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) é composta por 20 municípios contendo um total de 338 áreas de ponderação e uma população de 11.872.164 habitantes, porém com características de bem-estar urbano bastante heterogêneas. Somente 93 áreas de ponderação, 27% do total, apresentam índices de bem-estar urbano mais elevados, classificados como bom e muito bom, que significam níveis entre 0,801 – 0,900 e 0,901 – 1, respectivamente. Nas áreas de ponderação pertencentes a esses níveis, residem 2.751.537 pessoas, 23,18% da população da RMRJ, em 1.026.866 domicílios.

Já as faixas inferiores, com níveis classificados como ruim e muito ruim, representadas no mapa pelas cores laranja e vermelha, respectivamente, são compostas por 135 áreas de ponderação, cerca de 39,94% do total. E possui

Queiroz Ribeiro, Marcelo Gomes Ribeiro. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013

uma população de 5.571.678 pessoas, 46,93% da população da região metropolitana, residindo em 1.768.066 domicílios contidos em áreas de ponderação detentoras de níveis de bem-estar urbano entre 0,001 – 0,500 e 0,501 – 0,700.

O nível classificado como médio no IBEU está representado no mapa pela cor amarela e apresenta índices de bem-estar urbano entre 0,701 – 0,8. Está presente em 110 áreas de ponderação correspondendo a 32,54% do total da região metropolitana. Essas áreas possuem juntas uma população de 3.099.769 pessoas, cerca de 26,11% da RMRJ residindo em 1.167.042 domicílios.

A manutenção do mecanismo de causação circular cumulativa também se evidencia nos resultados da análise sobre a relação entre organização social do território e a reprodução das desigualdades de oportunidades escolares (RIBEIRO; KAZTMAN, 2008; RIBEIRO et al., 2010) e ocupacionais (RIBEIRO, RODRIGUES e CORREA, 2008). Constatamos por exemplo, que crianças de origem social semelhantes (em termos de escolaridade da mãe, renda per capta familiar, gênero e cor) cursando a oitava série do ensino fundamental em escolas públicas têm risco 30% maior de insucesso escolar quando moram em favelas na cidade do Rio de Janeiro (ALVES, FRANCO JUNIOR e RIBEIRO, 2008). Ao mesmo tempo, nesta mesma pesquisa detectamos o fato até certo ponto surpreendente que as crianças moradoras em favelas localizadas nos bairros mais auto-segregados não se beneficiavam desta localização em termos de maiores chances de aquisição do capital escolar se comparadas com as moradoras em favelas dos bairros médios e mesmo populares, deixando claro os efeitos dos meios sociais constituídos pelos processos de segregação residencial na diferenciação das chances de aquisição do capital escolar, fato que aponta para tendência à reprodução inter-geracional das desigualdades sociais. Trabalho realizado por Koslinski, Alves, Heredia e Regis (2015), com a utilização de indicadores e procedimentos similares, confirmou empiricamente para a escala metropolitana os efeitos negativos no conjunto da segregação residencial e das precárias condições urbanas e habitacionais no desempenho escolar de crianças e jovens do ensino. Já no que concerne às desigualdades de oportunidades ocupacionais, o trabalho mencionado anteriormente que adultos de 25 a 59 moradores em bairros populares onde predomina baixo grau de concentração de capital educativo apresenta um risco 18,2 % maior de estar em ocupação precária no mercado de trabalho, se comparado com aqueles que possuem características individuais semelhantes, mas que moram os espaços que, ao contrário, concentram mais capital educativo. Esta pesquisa mostrou também que morar nestes espaços diminui em 37,92% o rendimento da ocupação, obedecendo a mesma comparação.

Há, portanto, fortes e relevantes evidências empíricas dos efeitos dos

diferentes contextos sociais gerados pela segregação residencial nas escalas núcleo-periferia e favela-bairro na reprodução da estrutura de desigualdades em termos de acesso ao bem-estar urbano e às oportunidades, fato que nos permite considerar a permanência da ação da causação circular cumulativa como fundamento mesmo a ordem urbana imperante na metrópole do Rio de Janeiro.

Conclusão: as forças da ordem urbana

Como vimos, apesar dos três distintos ciclos macroeconômicos compreendidos no longo período entre 1980-2010, não se observa mudanças substanciais na organização social do território da metrópole do Rio de Janeiro em relação ao padrão segregado e desigual constituído na fase da industrialização por substituição de importação. Poder-se-ia argumentar que tal fato decorreria dos efeitos esperados da inércia da forma espacial em relação às mudanças sociais. Nossa proposição explicativa, porém, incita uma busca de outra natureza. Ela procura identificar as conexões entre o padrão de organização social do território com a dinâmica de reprodução das relações sociais de dominação e desigualdades sociais, como enunciado no conceito de ordem urbana apresentado no primeiro tópico do presente artigo. Neste sentido, sem pretender realizar uma análise exaustiva, buscamos a seguir evidenciar a economia política da dinâmica de organização do território, que, baseada em um conjunto de relações forças econômicas, sociais e políticas, configura a ordem urbana na metrópole do Rio de Janeiro.

Em primeiro lugar, o quadro de fragmentação da governança urbana da metrópole. Enquanto mantém-se o padrão tradicional da política urbana na metrópole fundada no binômio clientelismo-patrimonialismo, como mostraram Britto (2015) e CARVALHO (2015), o núcleo metropolitano conformado pela cidade do Rio de Janeiro vem sendo objeto, desde o início dos anos 1990, de um processo de modernização liberal (SANTOS JUNIOR, 2015) da forma de governo e de intervenção pública que recicla as condições políticas da acumulação urbana, além de manter o quadro de fragmentação institucional na governança metropolitana. A intervenção pública na preparação da cidade do Rio de Janeiro para sediar os megaeventos Copa do Mundo - 2014 e Jogos Olímpicos - 2016 como novos ciclos de mercantilização da cidade, que atualizam e recompõem as forças da acumulação urbana, no nosso argumento, estão na base da reprodução do mecanismo de causação circular cumulativa. Foram abandonados os compromissos universalistas

e redistributivos expressos no plano diretor aprovado em 1991, passando o governo da cidade a se orientar por ações consideradas estratégicas para torná-la competitiva no mercado global de consumo de serviços, particularmente aqueles relacionados com o turismo de divertimento. A política urbana passou a concentrar suas ações habilitadoras do mercado – em termos de investimento e de regulação urbana - na Barra da Tijuca, na Área Portuária e na Zona Sul, alimentando, assim, o mecanismo da causação circular e cumulativa das desigualdades urbanas. Paralelamente, as mudanças institucionais ocorridas em 2010 nas relações entre o poder público municipal e as empresas de ônibus na cidade do Rio de Janeiro analisadas por Matela (2015) transforma o precário regime de permissão patrimonialista até então em vigor em um moderno sistema de contratualização. Formalmente, os marcos institucionais do laissez-faire urbano que imperou na cidade desde os anos 1950 são abandonados, mas o sentido político da mudança é, de fato, a renovação sob novas bases - racionalizadas e empresariais - do poder do capital concessionário nos serviços de transportes coletivos da cidade. Nesse sentido, podemos também falar de uma ação de modernização neoliberal atendendo às necessidades do novo ciclo da acumulação urbana.

Como contrapartida, no plano da sociedade, a reprodução do mecanismo de causação circular cumulativa encontra sustentação na partição da cultura cívico-política e das modalidades de exercício da cidadania política entre as áreas mais centrais da metrópole e a periferia. Com efeito, como evidenciado em Ribeiro e Correa (2015) e em Ribeiro e Santos Junior (1996), há uma nítida partição do tecido associativo e do sistema de participação sociopolítico da metrópole fluminense entre as áreas mais centrais da metrópole – Zona Sul e Norte (Tijuca e Vila Isabel) da Cidade do Rio de Janeiro e Niterói – nas quais predominam elevados índices de adesão dos moradores ao padrão corporativo (sindicato, associação profissional e partido) –, enquanto na periferia metropolitana prevalece o padrão comunitário-popular (entidades filantrópicas e religiosas e associação de moradores). Tal fato se expressa no maior poder de mobilização e de reivindicação dos moradores das áreas conformadas pela auto-segregação, já beneficiadas pela intervenção seletiva do poder público em termos de investimento e de regulação. Tal participação tem como contrapartida forte diferenciação nas modalidades do exercício da cidadania política traduzida em modalidades distintas de conexões e de representações políticas entre as áreas da metrópole. Enquanto na periferia tende a prevalecer o clientelismo político através do qual a conexão se realiza pela dinâmica favor-voto e o padrão localista de representação política, nas áreas centrais predominam a competição eleitoral e o padrão mais univer-

salista de representação. O resultado da partição territorial cívico-política é a forte conexão entre o padrão de segregação residencial e a reprodução das desigualdades sociais e urbanas entre as áreas centrais e periféricas da metrópole fluminense, como empiricamente demonstrado por Correa (2011).

Fecha-se, então, o círculo da causação circular e cumulativa da desigualdade: a segregação do poder econômico, social e político se transformando em poder de segregação expresso na capacidade das classes proprietárias em ordenar a seu favor a ocupação e o uso do solo urbano, isto é, tornar seletiva a apropriação do território e dos recursos nele inscritos – bem-estar, renda, riqueza, oportunidade e poder. Isto significa dizer que o mecanismo da causação circular e cumulativa das desigualdades como base da dinâmica de organização social do território metropolitano não decorre de um fato contingencial como, por exemplo, o regime ditatorial dos anos 1960, 1970 e parte dos 1980. Categoricamente, se a redemocratização do país, iniciada na segunda metade dos anos 1980, alterou o padrão concentrado de alocação territorial dos investimentos urbanos em favor da periferia, como mostraram alguns trabalhos[20], as desigualdades intrametropolitanas de bem-estar, riqueza, renda, oportunidades e poder não se alteraram, como evidenciado anteriormente. Um conjunto de forças de natureza sociopolítica mantém a lógica da causação circular e cumulativa das desigualdades núcleo-periferia que se deslocam da dimensão quantitativa para a qualitativa. Como mostraram Porto (2003) e Britto e Porto (2000), o padrão fragmentado, focalizado e descontínuo das intervenções públicas que ocorreram na periferia metropolitana a partir de 1984 em matéria de saneamento ambiental, impulsionadas pelas reivindicações populares, promoveu investimentos incapazes de mudarem de fato a precariedade das condições sanitárias e de drenagem da periferia. Esse padrão decorre da submissão da intervenção pública nos espaços populares – periferia metropolitana e favela - à lógica do governo da exceção que transforma permanentemente a reivindicação social em política assistencialista, cujo substrato é a fragmentação cívico-política do mundo popular. Em contrapartida, nas áreas centrais da metrópole o padrão de provisão de serviços e de infraestrutura se aproxima da política universalista fundada, ao contrário, no corporativismo territorial das altas classes médias como mostram Ribeiro (2002) e Malerba (2005).

Há, portanto, uma conexão intrínseca entre o mecanismo de causação circular e cumulativa e o poder de segregação na medida em que o seu exercício se concretiza pelo domínio social e político da centralidade urbana da

20 Ver, por exemplo, Marques (1998).

metrópole como riqueza oligárquica[21], como diria F. Hirsch (1976), isto é, conjunto de recursos materiais e imateriais de natureza posicional coagulados nas áreas centrais que, por esse motivo, não são generalizáveis para a periferia, não obstante a melhoria das condições sociais e urbanas de vida da população. Em consequência, os padrões de organização do território expressos nas duas gramáticas de segregação – distância social/proximidade territorial, distância social/distância territorial –, mencionadas anteriormente, resultam não da ausência de desenvolvimento, mas da reprodução das relações de poder social, econômico e político que sustentam a ordem urbana, alicerçada na manutenção da escassez urbana absoluta e relativa, e fundamentam a captura de várias modalidades de class-monopoly rent.

Referências bibliográficas

ABREU, Mauricio de Almeida. **A Evolução Urbana do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: IPLANRIO/Jorge Zahar, 1987.

AREND, Marcelo. **O Brasil e o longo século XX:** condicionantes sistêmicos para estratégias nacionais de desenvolvimento. Disponível em GPEPSM: <http://www.gpepsm.ufsc.br/html/arquivos/Texto_para_Discussao_2012-n1_Arend.pdf 2012>. Acesso em: 18 fev. 2014

ALVES, Fátima; FRANCO JUNIOR, Francisco Creso; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. "Segregação residencial e desigualdade escolar no Rio de Janeiro". In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; KAZTMAN, Ruben. **A Cidade contra a Escola:** Segregação Urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2008. pp. 91-118. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_abook&view=book&catid=1%3Alivros&id=87%3Aa-cidade-contra-a-escola&Itemid=123&lang=pt>. Acesso em 14 jan. 2016.

BOURDIEU, P. **A Distinção: crítica social do julgamento.** São Paulo: Edusp, 2008.

BRITTO, Ana Lucia. "A gestão do saneamento ambiental: entre o mercado e o direito". IN: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **Rio de Janeiro:** Transformações na Ordem Urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. pp. 484-514. Disponível em: <http://transformacoes.observatoriodasmetropoles.net/livro/rio-de-janeiro/>. Acesso em 14 jan. 2016.

BRITTO, Ana Lucia; PORTO, Helio Ricardo. "Universalização e privatização: os dilemas da Política de Saneamento na Metrópole do Rio de Janeiro". In: RIBEIRO,

21 O conceito de riqueza oligárquica foi elaborado por Roy Harrod e utilizado por Fred Hirsch (1976) para formular uma teoria sobre os limites sociais do crescimento. Haveria, de acordo com o autor, duas diferentes riquezas, denominadas "democrática" e "oligárquica". A primeira o tipo de domínio sobre recursos que, em princípio, está disponível para todos em relação direta com a intensidade e eficiência de seus esforços. Já a riqueza oligárquica, em contrapartida, não tem qualquer relação com os esforços e nunca está disponível para todos.

Luiz Cesar de Queiroz (Org.). **O Futuro das Metrópoles:** Desigualdades e Governabilidade. Rio de Janeiro: Editora REVAN/Observatório das Metrópoles, 2000. pp. 457-478. Disponível em: < http://web.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_abook&view=book&catid=1%3Alivros&id=62%3Ao-futuro-das--metropoles&Itemid=123&lang=pt>. Acesso em 14 jan. 2016.

CARDOSO, Adauto Lucio; LAGO, Luciana Corrêa do. "Dinâmica imobiliária: Estado e o capital imobiliário". IN: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **Rio de Janeiro:** Transformações na Ordem Urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. pp. 320-353. Disponível em: <http://transformacoes.observatoriodasmetropoles.net/livro/rio-de-janeiro/>. Acesso em 14 jan. 2016.

CARVALHO, Nelson Rojas de. "Poder local: clientelismo e *deficit* legislativo". IN: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **Rio de Janeiro:** Transformações na Ordem Urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. pp. 427-452. Disponível em: <http://transformacoes.observatoriodasmetropoles.net/livro/rio-de-janeiro/>. Acesso em 14 jan. 2016.

CASTELLS, Manuel. **La Question Urbaine.** Paris: Maspero, 1972.

CASTEL, Robert. **Les Métamorphoses de la Question Sociale.** Une chronique du salariat. Paris: Fayard, 1995.

CAVALIERI, Fernando; VIDAL, Adriana. **Favelas na cidade do Rio de Janeiro:** o quadro populacional com base no Censo 2010. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos/Prefeitura do Rio de Janeiro, n. 20120501, maio 2012. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download%5C3190_FavelasnacidadedoRiodeJaneiro_Censo_2010.PDF>. Acesso em 12 jan. 2016. (Coleção Estudos Cariocas)

CORRÊA, Filipe Souza. **Conexões eleitorais, Conexões territoriais: as bases socioterritoriais da representação política na metrópole fluminense.** 2011. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro. 2011.

DAIN, Sulamis. O Rio de todas as crises - crise econômica. **Estudos IUPERJ,** Rio de Janeiro, n. 80, dez. 1990.

ESPING-ANDERSEN, G. **Fundamentos sociales de las economías postindustriales.** Barcelona: Ariel, 2000.

_____. O futuro do Welfare State na nona ordem mundial. Lua Nova. **Revista de Cultura e Política**, n. 35, 1995.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FIORI, José Luís. **O Voo da Coruja:** Uma leitura não liberal da crise do estado desenvolvimentista. Rio de Janeiro: EDUERJ, 1995.

HARVEY, David. **Social Justice and the City. Baltimore**, MA: John Hopkins, 1973.

_____. Class-monopoly rent, finance capital and the urban revolution. **Regional Studies**, v.8, n. 3-4, p. 239-255, 1974.

_____. **The Urban Experience.** Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1989.

_____. **A Produção Capitalista do Espaço.** 2ª ed. São Paulo: Annablume, 2008.

HIRSCH, Fred**. Limites sociais do crescimento.** Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

KOSLINSKI, Mariane C.; ALVES, Fátima; HEREDIA, Paula Hernandez e REGIS, André. "Segregação residencial, moradia e desigualdade escolar". IN: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **Rio de Janeiro:** Transformações na Ordem Urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Disponível em: <http://transformacoes.observatoriodasmetropoles.net/livro/rio-de-janeiro/>. Acesso em 14 jan. 2016. pp. 389-415.

LAGO, Luciana Corrêa do; CARDOSO, Adauto Lucio. "Dinâmica imobiliária: as classes sociais e a habitação". IN: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org**.). Rio de Janeiro:** Transformações na Ordem Urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. pp. 354-388. Disponível em: <http://transformacoes.observatoriodasmetropoles.net/livro/rio-de-janeiro/>. Acesso em 14 jan. 2016.

LESSA, Carlos; DAIN, Sulamis. "Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e Desenvolvimento". In: BELUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; COUTINHO, Renata. (Orgs.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil:** Ensaios sobre a crise. Campinas, SP: Unicamp-IE, 1984, v. 1, p. 214-228.

LESSA, Carlos. **O Rio de Todos os Brasis.** Uma reflexão em busca da auto-estima. Rio de Janeiro: Record, 2000.

MALERBA, Julianna. **Segregação do Poder, Poder de Segregação.** Democracia, desigualdade e participação na dinâmica de acumulação urbana na metrópole do Rio de Janeiro. 2005. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro. 2005.

MARQUES, Eduardo Cesar. **Redes Sociais e Permeabilidade do Estado:** instituições e atores políticos. 1998. Tese (Doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. São Paulo, Campinas. 1998.

MATELA, Igor Pouchain. A gestão dos transportes: a renovação do pacto rodoviarista. IN: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **Rio de Janeiro:** Transformações na Ordem Urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. pp. 515-543. Disponível em: <http://transformacoes.observatoriodasmetropoles.net/livro/rio-de-janeiro/>. Acesso em 14 jan. 2016.

MCKENZIE, R. D. A comunidade humana abordada ecologicamente. In: DONALD, Pierson. (Org.). **Estudos de Ecologia Humana.** Tomo I. São Paulo: Livraria Martins Fontes, 1970. pp. 95-110.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. **Decreto n. 324, de 3 de mar. de 1976.** Aprova o regulamento e zoneamento da Baixada de Jacarepaguá. Rio de Janeiro, 1976.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas.** Rio de Janeiro: Saga, 1968.

NERY JR., J.L.S.; COSTA, G.H.P. As desigualdades de bem-estar urbano. IN: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **Rio de Janeiro:** Transformações na Ordem Urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e o Urbano no Brasil**. Espaços e Debates**, n. 6, 1982.

OLIVEIRA, Ricardo A. Dantas de; TAVARES, Érica. Transformações demográficas: os movimentos da população no território. IN: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **Rio de Janeiro**: Transformações na Ordem Urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. pp. 221-254. Disponível em: <http://transformacoes.observatoriodasmetropoles.net/livro/rio-de-janeiro/>. Acesso em 14 jan. 2016.

POLANYI, K. **A grande transformação:** As origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PORTO, Helio Ricardo. **Saneamento e Cidadania.** Trajetórias e efeitos das políticas de saneamento na Baixada Fluminense. Rio de Janeiro: FASE/Observatório das Metrópoles, 2003.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Acumulação urbana e a cidade. Impasses atuais da política urbana. **Ciências Sociais Hoje**, São Paulo: ANPOCS/CORTEZ, 1986. p. 53-78

_____. **Dos cortiços aos condomínios fechados. As formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. Disponível em: < http://web.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_abook&view=book&catid=1%3Alivros&id=69%3Ados-corticos-aos-condominios--fechados&Itemid=123&lang=pt>. Acesso em 14 jan. 2016.

_____. "Cidade desigual ou cidade partida? Tendências da metrópole do Rio de Janeiro". In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). **O Futuro das Metrópoles:** Desigualdades e Governabilidade. Rio de Janeiro: Revan/Observatório das Metrópoles, 2000. p. 63-98. Disponível em: < http://web.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_abook&view=book&catid=1%3Alivros&id=62%3Ao--futuro-das-metropoles&Itemid=123&lang=pt>. Acesso em 14 jan. 2016.

_____. Segregação, acumulação urbana e poder: classes sociais e desigualdades na metrópole do Rio de Janeiro. **Cadernos IPPUR**, ano XV, n. 2, ago./dez. 2001 / ano XVI, n. 1, jan./jul. 2002.

_____. **Transformações da Ordem Urbana na Metrópole Liberal-Periférica:** 1980-2010. Hipótese e estratégia teórico-metodológica para estudo comparativo. Reprodução em fotocópia. Rio de Janeiro, 2013.

_____. **Rio de Janeiro:** Transformações na Ordem Urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. CORRÊA, Filipe. "Cultura política, cidadania e representação na urbs sem civitas". IN: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.**). Rio de Janeiro:** Transformações na Ordem Urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. pp. 197-220. Disponível em: <http://transformacoes.observatoriodasmetropoles.net/livro/rio-de-janeiro/>. Acesso em 14 jan. 2016.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; LAGO, Luciana Corrêa do. Restructuring in Large Brazilian Cities: The Centre/Periphery Model. International **Journal of Urban and Regional Research**, v. 19, n. 3, p. 369-382, 1995.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; LAGO, Luciana Corrêa do. O espaço social das grandes metrópoles brasileiras: Rio de Janeiro e Belo **Horizonte. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 3, 2000.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; LAGO, Luciana Corrêa do. **A oposição favela--bairro no Rio de Janeiro:** São Paulo em perspectiva. Ano 14. Vol 01, 2001. P. 144-154.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz *et al*. **Desigualdades Urbanas.** Desigualdades Escolares. Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Metrópoles, 2010. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_abook&view=book&catid=1%3Alivros&id=89%3Adesigualdades-urbanas-desigualdades-escolares&Itemid=123&lang=pt>. Acesso em 14 jan. 2016.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; KAZTMAN, **Ruben. A Cidade contra a Escola.** Segregação Urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2008. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_abook&view=book&catid=1%3Alivros&id=87%3Aa-cidade-contra-a-escola&Itemid=123&lang=pt>. Acesso em 14 jan. 2016.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes. **Análise Social do Território:** metodologia para o estudo da estrutura urbana brasileira. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2013. Disponível em: < http://web.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_abook&view=book&catid=1%3Alivros&id=133%3Aanalise-social-do-territorio&Itemid=123&lang=pt>. Acesso em 14 jan. 2016.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes. "Segregação residencial: padrões e evolução". IN: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **Rio de Janeiro:** Transformações na Ordem Urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. pp. 163-192. Disponível em: <http://transformacoes.observatoriodasmetropoles.net/livro/rio-de-janeiro/>. Acesso em 14 jan. 2016.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Associativismo e Participação Popular.** Rio de Janeiro. Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal/IPPUR/FASE, 1996. Disponível em: < http://web.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_abook&view=book&catid=1%3Alivros&id=64%3Aassociativismo-e-participacao-popular&Itemid=123&lang=pt>. Acesso em 14 jan. 2016.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; RODRIGUES, Juciano Martins; CORRÊA, Filipe Souza. Território e Emprego: segregação e segmentação urbanas e oportunidades ocupacionais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Encontro Nacional de Estudos Populacionais, n. XVI, 29 set. a 3 out. de 2008. **Anais...** Caxambu-MG: ABEP, 2008.

RIBEIRO, Marcelo Gomes. Educação, Posição de Classe e Território. **Uma análise das desigualdades de renda em regiões metropolitanas do Brasil.** 2012. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional -IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2012.

RODRIGUES, Juciano. Condições de mobilidade urbana e organização social do território. IN: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **Rio de Janeiro:** Transformações na Ordem Urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. pp. 287-319. Disponível

em: <http://transformacoes.observatoriodasmetropoles.net/livro/rio-de-janeiro/>. Acesso em 14 jan. 2016.

RUIZ, Ricardo Machado; PEREIRA, Fernando Batista**. Estrutura e dinâmica espaço-temporal das metrópoles brasileiras.** Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles. 2009.

SANTOS, Carlos; BRONSTEIN, Olga. Meta-urbanização: o caso do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 149, p. 6-34, 1978.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. Governança empreendedorista: a modernização neoliberal. IN: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **Rio de Janeiro:** Transformações na Ordem Urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. pp. 453-483. Disponível em: <http://transformacoes.observatoriodasmetropoles.net/livro/rio-de-janeiro/>. Acesso em 14 jan. 2016.

SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização.** São Paulo: Brasiliense, 1975.

SILVA, Robson Dias da. **Indústria e desenvolvimento regional no Rio de Janeiro:** 1990-2008. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2012.

SOBRAL, Bruno Leonardo Barth. **Metrópole do Rio e projeto nacional.** Uma estratégia de desenvolvimento a partir de complexos e centralidades no território. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

TAVARES, Maria da Conceição. Império, território e dinheiro. In: FIORI, J. L. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações.** Petrópolis: Vozes, 1999.

VETTER, David. **The Distribution of Money and Real Income in Grande Rio's Metropolitan System.** Los Angeles: UCLA, 1975.

VETTER, David *et al*. Apropriação dos benefícios das ações do Estado em áreas urbanas: seus determinantes e análise através da ecologia fatorial. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, ano 43, n. 4, p. 457-477, out./dez. 1981.

VETTER, David *et al*. A apropriação dos benefícios das ações do Estado em áreas urbanas: seus determinantes e análise através de ecologia fatorial. Temas Urbanos, **Revista Espaço e Debates**, n. 4, p. 5-37, 1981.

ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. **Um século de favela.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

CAPÍTULO 10

São Paulo: transformações recentes na estrutura urbana

Ricardo Carlos Gaspar
Cimar Alejandro Prieto Aparício
Suzana Pasternak
Lucia Maria Machado Bogus

Parte 1- Alterações na economia

A contínua regionalização dos centros urbanos acompanha as profundas transformações da economia contemporânea, sobrepondo – quando não substituindo – o papel industrial originário das cidades pelo aprofundamento de suas características terciárias. A cidade de São Paulo é um bom exemplo das tendências atuais da economia globalizada e seus impactos em urbanidades compactas, historicamente constituídas em função da indústria, em países em desenvolvimento. Contudo, aqui o setor manufatureiro *não* é inteiramente deslocado pelos serviços. Mais precisamente se observa uma profunda reestruturação da economia urbana, reconfigurada e relocalizada em boa medida no espaço regional de entorno da cidade de São Paulo, o que chega a extrapolar os limites metropolitanos originários. Tal mudança constitui uma nova espacialidade urbana, conectada com os processos de reestruturação produtiva, a disseminação das tecnologias de informação e comunicação, e a hegemonia do capital financeiro e suas interações com o capital imobiliário – rumo ao qual grande montante do excedente financeiro da economia mundial é direcionado (HARVEY, 2011; SOMEKH; GASPAR, 2012). Podemos afirmar que esse espaço regional ampliado segue muito de perto as tendências globais na direção de uma completa urbanização de alcance planetário (BRENNER, 2014). Semelhante ao chamado, aqui no Brasil, processo de metropolização do espaço (LENCIONI, 2015).

Os impactos das políticas de ajuste macroeconômico aplicadas a partir do início da década de 1980 no Brasil foram sentidos em profundidade, particularmente na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Os planos de austeridade incidiram fortemente sobre uma estrutura produtiva

diversificada e integrada, erigida de forma contínua, com decidido apoio estatal, entre 1930 e 1970. Nesse período, a atualização histórica do país foi rápida, em termos internacionais, resultando em incremento demográfico das áreas urbanas, expansão e diversificação do consumo, elevação dos níveis de renda e difusão dos meios de transporte modernos (automóvel e transporte de carga por rodovias), junto a uma divisão do trabalho muito mais complexa. Na esfera regional, a pesada herança colonial de desigualdades foi reproduzida sob as novas condições, com a região Sudeste – e, em parte, a Sul – se distanciando do resto do Brasil em todos os indicadores de comportamento econômico, geração de empregos e qualidade de vida. A urbanização brasileira seguiu ritmo acelerado, concentrando gente e recursos em metrópoles e cidades médias, em porções seletivas do território nacional. O país só conseguiu superar, em certa medida, a grave crise das duas décadas finais do século passado na segunda metade dos anos 2000. O Brasil emergiu do abalo bastante modificado em relação aos parâmetros vigentes ao longo da maior parte do século XX, tanto na ação do Estado, quanto na organização produtiva e na composição social predominante (GASPAR; APARÍCIO; BESSA, 2015).

A Região Metropolitana de São Paulo constitui o polo hegemônico de uma rede urbana, estadual, nacional e subcontinental, que multiplica centros regionais subsidiários, dotados de crescentes atributos econômicos, sociais e culturais, em áreas nas quais a metrópole dominante não mais possui condições ou interesse de capitalizar para si. A direção central do movimento de urbanização, desde os anos 1990, é claramente hegemonizada pelo setor financeiro e as atividades a ele agregadas no conjunto do sistema econômico. Tal fenômeno, por sua vez, está correlacionado à desregulação geral e à concentração da renda que lhe é inerente, bem como a informalidade e a precarização das atividades produtivas de baixo valor agregado. Trata-se do conjunto de atividades de gestão do capital, que envolve tarefas materiais e simbólicas, cujo epicentro, no Brasil, está no município de São Paulo. Como outras regiões metropolitanas consolidadas (tradicionais) do mundo, a capital e a RMSP vêm perdendo peso no Produto Interno Bruto - PIB, pressionadas pela contínua queda na participação da indústria paulista na economia regional e nacional (Tabela 1 e Gráfico 1).

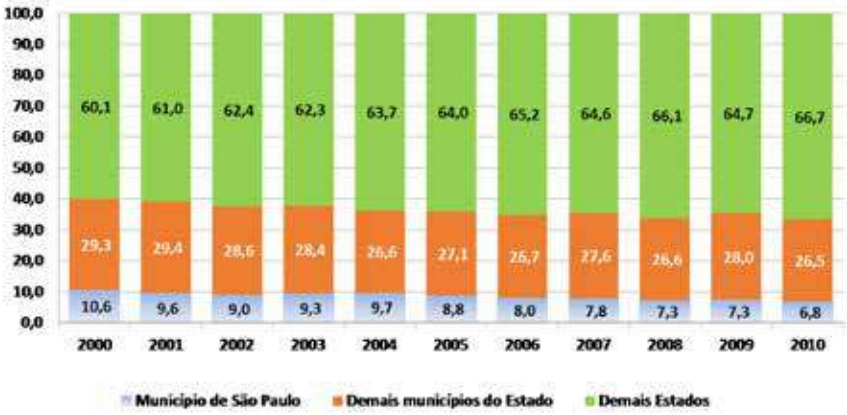
Tabela 1 - Participação no Produto Interno Bruto - 2000-2010 - Brasil, Região Metropolitana de São Paulo e Município de São Paulo

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Participação no PIB (%)	
	2000	2010
Brasil	100	100
Sudeste	58,3	55,4
Minas Gerais	8,5	9,3
Espírito Santo	2,0	2,2
Rio de Janeiro	11,8	10,8
São Paulo	36,0	33,1
RMSP	20,6	18,6
Município de São Paulo	13,6	11,8
RMSP sem MSP	7,0	6,8
Interior do Estado	15,3	14,5

Fonte: IBGE, Fundação Seade. Elaboração dos autores.

Além do componente financeiro e das políticas recessivas e neoliberais aplicadas pelo governo brasileiro nos anos 1980 e 1990, a recente trajetória da São Paulo metropolitana reflete a opção das empresas tecnologicamente mais avançadas, com maior coeficiente de agregação de valor, de fortalecer a concentração de empregos e da produção nas regiões sul e sudeste do Brasil. Referimo-nos a indústrias, intensivas em capital, de material elétrico e de comunicações, de material de transporte, química, de informática e de papel, entre outras. Para elas, o que conta é a proximidade dos mercados consumidores, o acesso a melhor infraestrutura e a mais alta qualificação da mão de obra: por isso a preferência da maioria por localizar-se nas cercanias da capital paulista. Isso serve também para o setor de serviços (como os complexos educacionais e de saúde) e o comércio atacadista. Empreendimentos produtivos mais tradicionais, trabalho-intensivo – como a indústria têxtil, de alimentos e de calçados – percorrem o caminho inverso, de desconcentração produtiva, rumo a outras regiões do Estado ou do país. Nas regiões de Campinas e Sorocaba, mais próximas da RMSP, houve também o avanço de indústrias tecnologicamente avançadas na década de 2000 (APARICIO; KALEMKARIAN, 2013).

Gráfico 1 - Participação do Município de São Paulo no Valor Adicionado da Indústria do Brasil (em %) - 2000-2010



Fonte: IBGE, Fundação Seade. Elaboração dos autores.

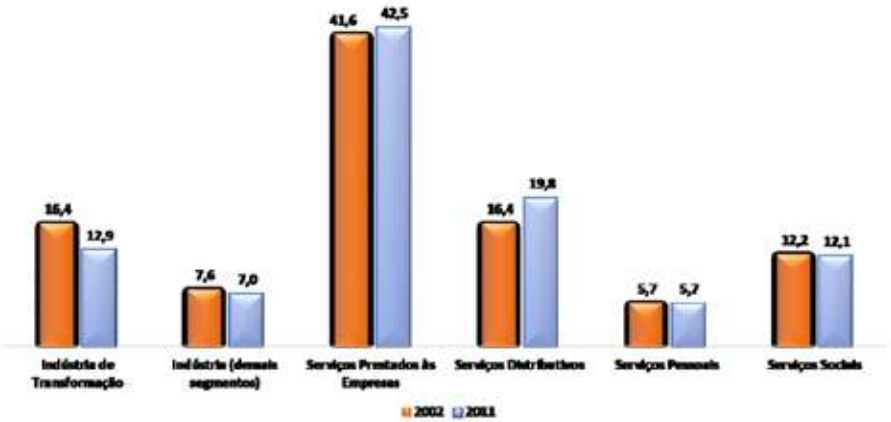
O evidente processo de terciarização do município de São Paulo (presente em outras metrópoles mundiais; ver SCOTT, 2012) não pode aqui ser sinônimo de desindustrialização, pois, no segmento de serviços, os serviços de natureza empresarial ligados à esfera produtiva adquirem importância decisiva. No Gráfico 2 pode-se observar nitidamente o crescimento dos serviços distributivos, associados a atividades de comércio, transporte e telecomunicações, bem como o elevado peso dos serviços prestados às empresas, com destaque para os serviços financeiros e de informação, na distribuição do valor adicionado no município de São Paulo.

No Gráfico 3, por sua vez, visualiza-se – na capital paulista - a sensível redução do peso da indústria em termos fiscais. Com a queda do produto industrial, o município de São Paulo precisa contar cada vez mais com as receitas próprias, como o Imposto sobre Serviços (ISS) e sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) (Gráfico 4).

Contudo, o crescimento do terciário avançado na cidade e na metrópole de São Paulo deve-se, em boa medida, a base industrial pré-existente e aos vínculos que a economia de conhecimento estabelece com a chamada economia real. São novos nexos empresariais dependentes de fluxos de informação produzidos nos núcleos (lugares) mais avançados do sistema. A desconcentração industrial ocorrida nas últimas décadas no Brasil – que causou forte impacto à RMSP - seguiu um padrão hierárquico fundado no grau de inovação e dinamismo; isto é, "quanto mais moderna e dinâmica a atividade em questão, maior sua probabilidade de permanecer - ou mesmo

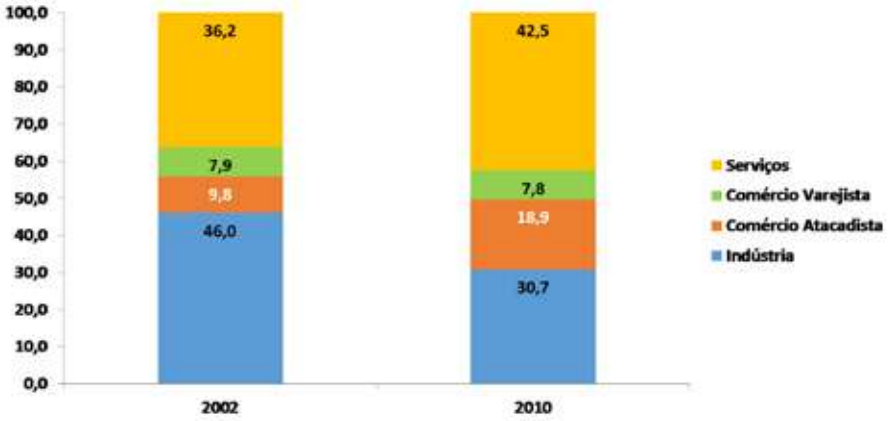
se reconcentrar – na região correspondente a Macrometrópole Paulista" (ABDAL, 2009, p.55; MATTEO, 2008). A integração da indústria com os serviços e o mencionado reforço, em São Paulo, de um terciário avançado, suporte da estrutura de controle econômico exercido a partir da capital, seguem a mesma direção.

Gráfico 2 - Distribuição do Valor Adicionado por segmentos de atividade econômica (em %) - 2002-2011 - Município de São Paulo



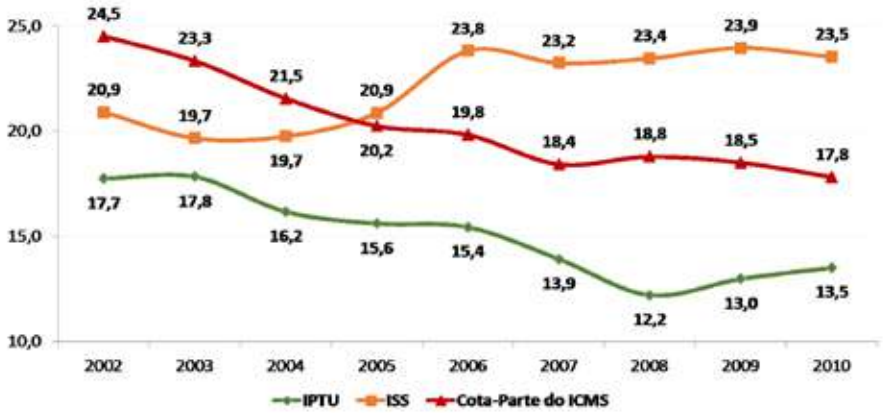
Fonte: Fundação Seade. Elaboração dos autores.

Gráfico 3 - Distribuição da arrecadação total do ICMS (em %) - 2002-2010 - Município de São Paulo



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração dos autores.

Gráfico 4 - Participação de receitas selecionadas na receita arrecadada municipal (em %) - 2002-2010 - Município de São Paulo



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração dos autores.

O núcleo irradiador das novas dinâmicas urbanas - o setor de serviços produtivos e financeiros - é altamente especializado e globalmente conectado. Embora sua localização ocupe uma pequena dimensão territorial, é desde aí que emanam os padrões contemporâneos predominantes de estruturação social e produção do espaço. A mercantilização se dissemina. A crise do fordismo urbano implicou no predomínio do mercado como mecanismo de coordenação das decisões de uso do solo, aspecto este característico da cidade neoliberal (ABRAMO, 2012, p. 36). Assim, o espaço urbano propriamente dito torna-se objeto de inversões diversificadas, o que aumenta a importância das externalidades de toda ordem, associadas a processos não raro massivos de deslocamento de atividades e pessoas (SASSEN, 2010). A atividade produtiva é crescentemente descentralizada, mas sua integração e controle dependem de complexos serviços produtivos e financeiros altamente sensíveis a economias de aglomeração, presentes em certos núcleos urbanos do planeta (SASSEN, 2001: xxi-xxiii).

Tal dinâmica econômica pode ser observada no chamado "centro corporativo metropolitano" na cidade de São Paulo (BESSA *et al.*, 2012). Essa área corresponde a uma área de 146 km^2 de elevada densidade urbana, abarcando o chamado "centro histórico", a Avenida Paulista e o eixo sudoeste (Faria Lima, Berrini e Marginal Pinheiros). O centro corporativo metropolitano recebeu a maior parte dos investimentos anunciados no setor de serviços no município de São Paulo entre 2002 e 2012, sendo que neste último ano concentrava 55,7% dos empregos formais da capital (BESSA, 2014).

Além da desconcentração industrial, a perda de participação relativa da capital, da RMSP e do Estado de São Paulo no PIB nacional também pode ser creditada à posta em marcha de políticas regionais desconcentradoras (os investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento-PAC, do governo federal, e a ascensão do agronegócio), na década de 2000, marcada pela retomada do crescimento do país com forte elevação da renda de setores mais pobres da população. O ciclo expansivo (interrompido em 2013, e desde então em estado de franco declínio) do país esteve ancorado em boa medida no consumo, especialmente das famílias que obtiveram ganhos de renda. Assim, os consumidores, embora se concentrem em metrópoles e capitais, elevaram proporcionalmente mais seu poder de compra em outras regiões, ditas "desfavorecidas", do território nacional.

É preciso sublinhar, por fim, que a reestruturação da indústria no Brasil sofre, há muitos anos, os efeitos prejudiciais da sobrevalorização cambial, do consequente aumento das importações, bem como de um insuficiente dinamismo na incorporação de inovações de processos e produtos. A continuidade de semelhante situação exerce influência duradoura negativa sobre a configuração produtiva regional e nacional e sua capacidade competitiva. É importante destacar ainda o impacto desfavorável para a indústria brasileira da ausência de uma política industrial consistente no país, que possibilite ganhos sustentáveis de produtividade e maior presença de produtos manufaturados brasileiros em mercados emergentes. São fatores macroeconômicos e estruturais que incidem fortemente sobre o comportamento industrial no espaço paulistano. Nesse contexto de enfraquecimento da atividade industrial, é relevante que o planejamento econômico dos municípios da RMSP repense as políticas econômicas e fiscais voltadas para as empresas de serviços, a fim de manter e fortalecer um setor terciário altamente diversificado.

Parte 2- Alterações na trama urbana

Constituída por 38 municípios que se agrupam em torno da capital e são por ela polarizados, a Região Metropolitana de São Paulo ocupa 3,24% do total do território do estado, com uma área de 8.051 km^2, concentrando, em 2010, cerca de 48% da população de todo o estado (IBGE, Censo Demográfico de 2010). Considerando a história da região é possível identificar algumas fases em sua configuração nas quais se formaram e consolidaram os fatores responsáveis pela expansão de sua economia.

A primeira fase, que se inicia nos anos 1930 e se estende ao final da segunda guerra mundial, é conhecida como a **fase de expansão ferroviária**

ou pré-metropolitana. E economia cafeeira predominante no estado de São Paulo criou uma rede urbana hierarquizada, confluindo para a região metropolitana e sobretudo para o seu núcleo. É nesse período que se constituem alguns dos elementos estruturantes da futura metrópole, com a instalação de indústrias ao longo das estradas de ferro Santos-Jundiaí e Sorocabana e a integração com os municípios vizinhos de Osasco, São Caetano do Sul e Santo André, municípios ainda com características rurais, mas onde já se alojava parte da população operária. Também nessa primeira fase ocorreu a ocupação dos bairros situados a leste do município de São Paulo para onde depois se expandiram, ao longo do eixo ferroviário da Central do Brasil, os municípios-dormitório da região leste metropolitana.

A segunda fase, que pode ser considerada a de maior expansão da metrópole paulista, iniciou-se no segundo pós-guerra e estendeu-se ao início dos anos 1960, época em que houve a grande aceleração do processo de localização industrial. Tal processo vinculou-se diretamente à **expansão rodoviária** no estado de São Paulo, que viabilizou a instalação de novas indústrias na Região Metropolitana, tal como ocorreu ao longo da Via Anchieta, nos municípios do ABC (Santo André, São Bernardo e São Caetano), que assistiram, também, a importantes alterações demográficas.

A terceira fase, de 1960 a 1980, foi marcada pela formação de grandes blocos de atividades industriais, sobretudo nos anos 1960 que assistiram ao grande **desenvolvimento da indústria automobilística**, na região do ABC e a consequente ampliação das áreas ocupadas pelos usos urbanos. O crescimento das atividades secundárias favoreceu o surgimento de vários tipos de serviços e demandou maior espaço para a localização de estabelecimentos industriais e comerciais. As taxas de crescimento populacional na região metropolitana acompanharam o processo de expansão econômica, atraindo migrantes de várias partes do país e do mundo. Os fluxos migratórios para o estado de São Paulo representavam 31% do total das migrações nos anos 1970-80 (IBGE, Censos Demográficos de 70 e 80). E, entre as áreas que mais recebiam migrantes, estavam as cidades de São Paulo, Osasco, Campinas, São José dos Campos, Campinas e Sorocaba

A quarta fase da expansão metropolitana paulista iniciou-se nos anos 1980, assinalando um período de grandes mudanças, cujos efeitos perduram até os dias de hoje. É a fase na qual a Região Metropolitana assistiu à desconcentrarão das atividades industriais e da população – já iniciada em meados dos anos 1970 – à reestruturação das atividades econômicas, à inserção do país no contexto da globalização e ao grande incremento das atividades terciárias, que se tornaram, em muitos casos, o reduto dos desempregados do

setor secundário da economia. Em 1991, São Paulo continuava a polarizar a migração, mas os custos de congestionamento da capital reduziram esta atratividade, com diminuição sensível do saldo migratório. Seu entorno imediato, entretanto, é bastante receptor: Osasco, Guarulhos e Mogi das Cruzes, entre municípios da região metropolitana, São Jose dos Campos, Campinas e Santos. Neste período as migrações já se redirecionavam pela desconcentração de atividades produtivas no centro sul do país, pela existência de áreas de expansão isoladas no Norte e no Nordeste e pelo aumento da migração de retorno. Em 2010, o estado de São Paulo e destino de 25% dos migrantes e não mais dos mais de 30% em 1980 (BOGUS; PASTERNAK, 2015).

São Paulo passou a ser conhecida, a partir daí, como "a metrópole dos serviços" em virtude do papel desempenhado por essas atividades no município-polo. No município de São Paulo, concentraram-se, de maneira crescente, as atividades financeiras de natureza global, as sedes dos maiores bancos nacionais e internacionais, as grandes empresas multinacionais, concedendo à cidade a primazia entre as metrópoles nacionais e transformando-a na metrópole global.

O crescimento e diversificação das atividades econômicas foram acompanhados pela elevada taxa de urbanização da população – hoje da ordem de 98% (IBGE, Censo Demográfico de 2010)– e pela extensão da área urbanizada. Esse processo acentuou a extensão de áreas ocupadas pelos usos urbanos, uma vez que o crescimento das atividades industriais exigiu a alocação espacial das indústrias e a Região Metropolitana de São Paulo continuou a apresentar uma oferta de emprego superior às demais regiões do estado e do país.

As características socioeconômicas e demográficas apresentadas a seguir permitem compreender, em grande parte, a lógica que perpassa o conjunto dos processos metropolitanos e transforma a Região Metropolitana de São Paulo, ao mesmo tempo, em área de atração e expulsão populacional, com mercado de trabalho dinâmico e extremas desigualdades sociais.

Na última década do século XX e nas primeiras décadas do século XXI, como parte das transformações econômicas iniciadas nos períodos anteriores, as taxas de crescimento populacional reduziram-se gradualmente. A metrópole como um todo diminuiu sua taxa de crescimento demográfico para 2,08% ao ano na década de 80, mostrando forte redução no município de São Paulo (1,30% anuais). Os municípios do entorno metropolitano continuaram, no entanto, a apresentar taxas mais elevadas (3,54% ao ano), indicando o dinamismo econômico da região e seu papel de área de atração. Para comparação, estas taxas foram, na década de 1970, de 4,40% anuais, com o polo

crescendo a 3,55% e a periferia a 6,49% ao ano). O saldo migratório foi, pela primeira vez, negativo em 25 mil pessoas, resultante de um saldo fortemente negativo no polo (-69 mil) e positivo na periferia (43 mil). A fecundidade ainda é alta, com 3,21 filhos por mulher, assim como a mortalidade infantil , que atingiu 55,20 óbitos para cada mil nascidos vivos em 1980 (BOGUS; PASTERNAK, 2015).

Ao longo das etapas de sua expansão recente, um conjunto de processos produziram alterações na estrutura de empregos dos diferentes setores de atividade econômica na RMSP, reduzindo os empregos industriais, mas impulsionando o crescimento dos empregos no terciário (MONTALI, 2009). Assim, ao mesmo tempo em que ocorreu o processo de desconcentração industrial e a redução do emprego na indústria, diversificaram-se as atividades do setor terciário na região metropolitana, que passou a sediar atividades altamente sofisticadas. Nos anos 1990, a região metropolitana paulista assumiu, definitivamente, o papel de 'cidade mundial', tendo a reestruturação produtiva contribuído de modo efetivo para essa mudança., que teve, no entanto, efeitos deletérios para o mercado de trabalho e o emprego.

Uma questão que norteou o trabalho do Observatório das Metrópoles: território, coesão social e gevernança democrática foi quais as mudanças na estrutura metropolitana verificadas no período 1980-2010. Estaria ocorrendo um aumento da segregação espacial? Haveria um "novo padrão de urbanização", resultante da reestruturação produtiva em nível mundial e nacional? Um dos objetivos deste capitulo é o de refletir sobre um possível "novo padrão de urbanização", resultante da reestruturação produtiva que ocorreu em âmbito global. Esta reestruturação produtiva teria dualizado com maior intensidade a estrutura social, além de aumentar a precariedade das relações de trabalho, aumentar a pobreza urbana e a segregação espacial, alterando a aparência desta segregação.

> Os dois principais símbolos da nova configuração seriam os condomínios cercados e as favelas, entendidos com expressão desse novo padrão, mais excludente e polarizado que o anterior. Ou seja, os condomínios e as favelas estariam exprimindo a crescente aproximação geográfica entre os locais de moradia dos ricos e dos pobres, ou dos dominantes e dominados, ou, ainda, dos cidadãos e não cidadãos (LAGO, 2006, p.47).

Como já colocou De Mattos (2005)

> finalmente comprovou-se que as transformações produtivas e tecnológicas que acompanharam a globalização da economia mundial não somente mostraram uma forte revalorização do papel dessas aglomerações, mas também que o seu crescimento e expansão alteraram de tal forma sua organização e funcionamento que se justifica falar de um novo tipo de configuração ou formação urbana, uma vez que as antigas caracterizações e denominações tornaram-se insuficientes e/ou inadequadas para fazer referência à configuração emergente (DE MATTOS, 2005, p.342).

As transformações econômicas, produzidas sob o efeito combinado da reestruturação e das novas tecnologias de comunicação, provocaram mudanças significativas no mercado de trabalho. Esta tendência, já descrita, resultaria numa estrutura de trabalho tipo ampulheta, com redução de renda nos setores intermediários. Sassen (1991) relaciona esta tendência a uma demanda crescente por pessoal altamente qualificado, com remuneração elevada, ao mesmo tempo que aumenta a procura por serviços complementares como limpeza, segurança, manutenção, expandindo a demanda por empregos pouco qualificados, com baixos salários. Seguindo o pensamento de De Mattos (2005), Wacquant (2001) considera ainda outro fator, qual seja, o relativo afastamento do Estado das funções de assistência social da época fordista.

A tendência ao aprofundamento da polarização social nas grandes cidades teria originado *a cidade dual* (MOLLENKOPF; CASTELLS, 1991) e a *cidade fractal* (SOJA, 2000); e este autor generaliza "para as pós- metrópoles a emergência de novas metropolaridades, desigualdades e marginalizações étnica e racial, em meio a uma extraordinária riqueza" (DE MATTOS, 2005, p.349). Esta tese não é unânime: Preteceille e Ribeiro (1999), comparando a evolução de indicadores para o Rio de Janeiro e Paris, não encontraram, nestas cidades, aumento de polarização social, assim como Leal Maldonado (2000) para Madri e Hamnett 2001) para Ramstad, na Holanda.

Aceitando-se a hipótese que novas tecnologias geram segmentação no mercado de trabalho, seria lógico prever que a modernização produtiva intensificasse a tendência à maior polarização social e a uma cidade mais polarizada. O que se tem percebido é uma tendência acentuada à expansão territorial metropolitana, com um tipo de configuração suburbanizada, de limites difusos e estrutura policêntrica. Monclus (1998) denomina esta metrópole "pós- moderna" de cidade dispersa da história da cidade" .Não se trata de um fenômeno novo: as vilas dos ricos na Roma imperial e os "faux-

bourgs" da Europa medieval já seriam exemplos de uma certa dispersão urbana. Alguns autores ligam a ideia de subúrbio à Inglaterra pós Revolução Industrial (Fishman); outros, aos Estados Unidos, pós Segunda Guerra.

Para as grandes metrópoles latino-americanas, a tendência à dispersão urbana constituiu o que muitos autores chamam de "cidade-região". Carlos de Mattos (2005) comenta que, se a cidade compacta europeia era a referência dominante até o século XX, agora o modelo parece ser Los Angeles. "A imagem de mancha de óleo perde pertinência para descrever o fenômeno urbano, ao passo que a imagem de um arquipélago urbano parece ser mais adequada" (DE MATTOS, 2005, p.351).

A tese central do presente estudo sobre São Paulo seria que o nosso histórico modelo núcleo-periferia, caracterizado pela distância geográfica e social entre as classes, ainda organiza o espaço metropolitano em expansão, em que pese o surgimento de novas configurações espaciais, como por exemplo, condomínios fechados e favelas, além da redistribuição de unidades produtivas e centros de compra pelo tecido metropolitano.

O padrão de organização do território, expresso pelo modelo núcleo–periferia, com a metrópole paulista crescendo como " mancha de óleo" era o dominante até os anos 70, resultante de um modelo de crescimento da produção de bens duráveis, a chamada substituição de importações, para o qual foram necessárias a mobilização de força de trabalho e a concentração de um vasto exército industrial de reserva. Nesse contexto, ocorreu o assentamento de um enorme contingente de migrantes, que não foi acompanhado por políticas de provisão de infraestrutura e moradia, fazendo com que os despossuídos se alocassem nos segmentos espaciais pouco infraestruturados, deixando os núcleos urbanos, bem providos, para camadas mais abastadas.

Na década de 1980 e nos inícios dos anos 90 a economia nacional sofreu os efeitos de políticas de ajuste macroeconômico (Plano Cruzado, Plano Collor). Estas intervenções tiveram efeitos erráticos nos planos de estabilização da inflação, galopante em 1993, penalizando os setores populares. Ainda no plano nacional, políticas de desconcentração produtiva, através de insumos fiscais para as regiões deprimidas. Para a metrópole paulista, os anos 80 mostram a perda da participação da indústria no produto estadual. De outro lado, vai existir um aumento das atividades do setor terciário, com intenso processo de terceirização das atividades meio e hipertrofia do setor financeiro. No interior do estado de São Paulo, há um avanço da agroindústria, com a transformação da paisagem em um "mar de cana de açúcar" e avanço do Programa Nacional do Álcool (Proálcool), além do aumento da exportação do suco de laranja concentrado. Isto resulta num adensamento da rede urbana no interior

do estado e em certa perda da hegemonia industrial da metrópole. Em 1985 a RMSP agregava 26,8% da indústria em geral no Brasil e 29,2% da indústria de transformação. (BOGUS; PASTERNAK, 2015) Embora a RMSP ainda se caracterize com espaço industrial, algumas tendências em relação às categorias socioocupacionais já se verificam: diminuição dos trabalhadores do secundário, como consequência da descentralização industrial; aumento dos trabalhadores do terciário, mostrando o inicio da transformação da metrópole em um local primordialmente de serviço; aumento dos profissionais de nível superior e dos dirigentes pela presença de maior número de instituições de ensino superior e do crescimento da administração publica.

O processo de redemocratização brasileiro, iniciado no meio da década e culminando com a Constituição de 1988, vai empoderar camadas populares, dando voz aos movimentos sociais e permitindo a presença de formas de moradia antes não autorizadas Mas na RMSP o desemprego, o aumento da pobreza urbana e mesmo o aumento da criminalidade, fazem aumentar ainda mais as favelas já visíveis na década de 70. A população favelada na capital, que representava 1,06% da população total em 973, vai representar 4,07% em 1980 (dados do Cadastro de Favelas do MSP em 1973 e do Censo Demográfico de 1980). De outro lado, maior tolerância com as invasões, pressão dos movimentos populares e as primeiras medidas em massas para urbanização das favelas são também responsáveis, ao lado da valorização da terra, pelo aumento do numero de favelados.

Na análise das transformações demográficas e sócio-ocupacionais e sua espacialização, foram utilizadas as informações dos censos demográficos do IBGE, realizando as devidas compatibilizações conceituais e das bases geográficas, para as diferentes décadas, de 1980 a 2010. Para análise das transformações sócio-ocupacionais, ao longo desse período, foi utilizada a metodologia do Observatório das Metrópoles, que permite, ademais, a comparação entre as regiões metropolitanas brasileiras estudadas por esta coleção.

Essa metodologia que tem por base uma tipologia socioespacial que classifica de forma hierárquica as diversas áreas que compõem o espaço metropolitano, permitindo comparar o que foi observado em 1991 e 2000, com as mudanças que ocorreram no período 2000/2010. Como seria de esperar, pela própria natureza da estrutura urbana, no que tange aos padrões de apropriação e utilização do território e à conformação metropolitana, as transformações foram até agora pouco evidentes, tanto no caso de São Paulo como de outras regiões metropolitanas, já que as características do processo de urbanização do Brasil levaram à constituição de metrópoles bastante desiguais e segmentadas.

Com base nessa metodologia e nos dados a partir dela produzidos, foi possível comparar as informações referentes à estrutura sócio-ocupacional (entendida como uma proxy da estrutura social) da Região Metropolitana de São Paulo ao longo de várias décadas.

As categorias sócio-ocupacionais (CATs) constituem uma variável síntese que reúne informações sobre a ocupação, a escolaridade e a renda da população ocupada, em cada uma das categorias consideradas, permitindo construir os diferentes grupos da tipologia sócio-ocupacional posteriormente espacializada.

Tabela 2- Região Metropolitana de São Paulo. Evolução das categorias socioocupacionais, em porcentagem, 1980 a 2010.

	década de 1980		década de 1990		década de 2000	
categorias socioocupacionais	1980	1991	1991'	2000	2000'	2010
dirigentes	1,25	1,82	2,16	1,37	2,79	1,79
profissionais de nível superior	4,65	6,47	5,54	7,83	7,82	12,64
pequenos empregadores	2,56	3,76	3,14	2,65	2,08	1,31
CATEGORIAS SUPERIORES	**8,46**	**12,05**	**10,84**	**11,85**	**12,69**	**15,74**
CATEGORIAS MÉDIAS	**36,36**	**40,45**	**32,03**	**28,15**	**29,97**	**28,51**
trabalhadores do terciário	15,13	15,86	15,19	19,34	18,75	19,06
trabalhadores do secundário	31,32	24,35	27,35	24,01	24,01	21,68
trabalhadores terciário não especializado	13,02	12,61	13,17	16,16	16,16	15,72
CATEGORIAS POPULARES	**59,47**	**52,82**	**55,71**	**59,51**	**58,92**	**56,46**
ocupações agrícolas	0,81	1,03	0,87	0,50	0,50	0,61
total	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

*Os ajustes foram necessários dado que em 1980 e 1991 a condição de ocupação se referia a 12 meses antes do Censo. Assim, a comparação da primeira coluna é correta; na segunda coluna, construíram-se categorias socioocupacionais compatíveis, embora o número absoluto não seja ,rigorosamente, obtido de forma semelhante: dão o uso de 1991'. Entre 2000 e 2010 pode-se "corrigir" as cats pelo padrão 2010.Mas as categorias superiores sofreram alterações, dado que o conceito de grande empregador mudou quanto ao numero de empregados necessários para esta classificação. Na terceira coluna, a distribuição de 2000 pela sintaxe de 2010 é denominada 2000'.

Fonte: Censos Demográficos de 1980, 1991, 2000 e 2010; ajustes do Observatório das Metrópoles Núcleo São Paulo.

Na década de 1980, como já se colocou, percebe-se forte redução dos trabalhadores do secundário, resultante sem dúvida da redistribuição das atividades industriais e das tentativas frustradas de políticas macroeconômicas de contenção da inflação. Esta redução é ainda mais forte no município da capital. Percebeu-se também um pequeno aumento dos dirigentes e um forte incremento dos profissionais de nível superior. E, embora aumente a pobreza urbana, o percentual de trabalhadores do terciário não especializado se manteve estável.

Em relação ao espaço, nesta década há permanência da periferização das camadas populares, enfatizando o modelo anterior, núcleo mais rico -

periferia mais pobre. Mesmo o crescimento das favelas vai se dar majoritariamente em espaços mais longes do centro histórico, tanto na capital como em outros municípios. Data também desta década um inicio de "interiorização" da riqueza, expresso espacialmente pelos condomínios fechados em espaços do entorno metropolitano. A distribuição das camadas sociais pelo espaço se apresentou com caráter bi-polar: as áreas superiores tornam-se mais elitizadas e as áreas populares, mais misturadas. Camadas populares, sobretudo ocupados em construção civil e no terciário não especializado ocupam também a áreas agrícolas.

Figura 1: MAPEAMENTO DAS ÁREAS HOMOGÊNEAS – RMSP - 1991

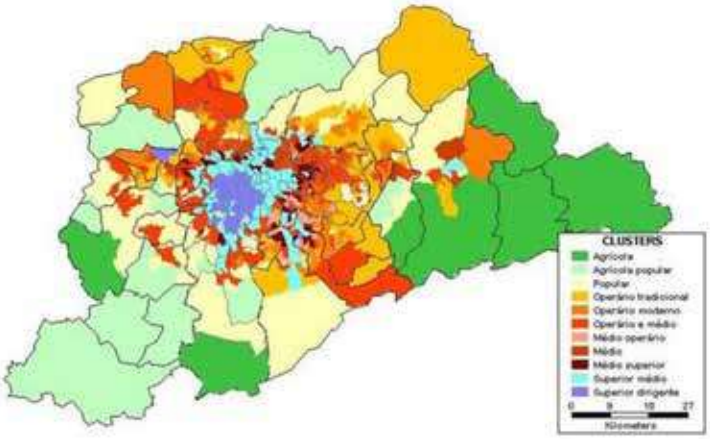
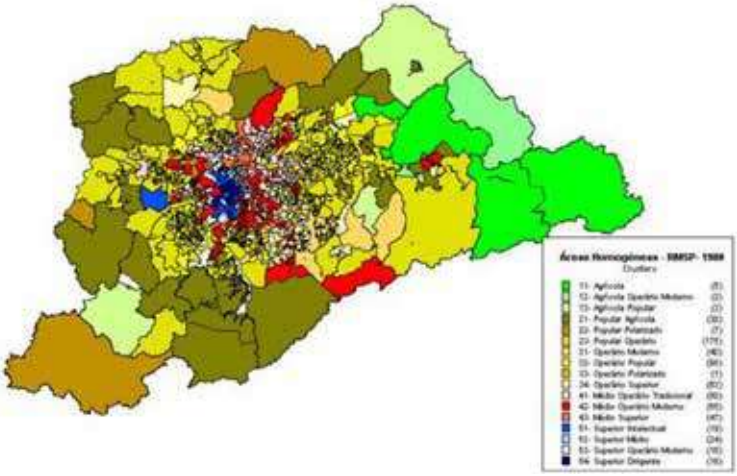


Figura 2: MAPEAMENTO DAS ÁREAS HOMOGÊNEAS – RMSP - 1980



Na década de 90, após o Plano Collor, a economia se globaliza. Afinal o plano de estabilização monetária tem sucesso, o chamado Plano Real, de 1994. A entrada de produtos estrangeiros num mercado previamente protegido como o brasileiro força uma reestruturação produtiva, com impacto negativo no mercado de trabalho. O chamado "experimento neoliberal" induz à inúmeras privatizações e a uma certa flexibilização da legislação trabalhista, com a permissão para o *lay-off,* a formas variáveis de remuneração, ao contrato por tempo determinado, ao banco de horas, a uma forte terceirização das atividades meio nas plantas industriais. A partir de 1995 há um crescimento do desemprego, que atinge na Região Metropolitana de São Paulo um patamar de 19% em 1999, resultante de um baixo crescimento do PIB e da flexibilização trabalhista. A região metropolitana, que em 1985 agregava 26,8% da indústria brasileira em geram, em 1990 diminui este percentual para 25% e para 26% (em 1985 29,2%) da indústria de transformação. A capital paulista se consolida como centro de serviços corporativos e financeiros. Em termos demográficos, a taxa de crescimento da população metropolitana cai ainda mais, passando a 1,58% ao ano. No polo cai ainda mais, como 0,79% anuais, enquanto que na periferia atinge 2,52% ao ano. Novamente a metrópole acusa um saldo migratório negativo, de quase 25 mil pessoas, resultado de saldo fortemente negativo no polo (- 50 mil) e positivo na periferia (75 mil). Acentua-se na metrópole a transição demográfica, com a fecundidade caindo a 2,51 filhos por mulher e a mortalidade diminuindo, sobretudo a infantil, de 33,51 óbitos para cada mil nascidos vivos em 1991 para 16,90 óbitos para cada 1000 nascidos vivos em 2000 (BOGUS; PASTERNAK, 2015).

Além de Sassen (1991), outros autores, ligados à teoria da regulação (Lipiez, 1990), também colocaram que estes experimentos neoliberais iriam conduzir a uma maior a uma maior polarização social e espacial, com maior concentração das camadas superiores, ligadas inclusive a grandes projetos de renovação urbana. Os dados apontam para um maior crescimento dos profissionais de nível superior, mas, ao menos para a RMSP, diminuição dos dirigentes, sobretudo por perda dos grandes empregadores (nesta estatística, aqueles com mais de 10 empregados). Sua redução em números absolutos foi de quase 36 mil pessoas, num total de 90 mil, ou seja, uma redução de praticamente 40%. Quanto às camadas médias, elas representavam 32% dos ocupados em 1991 e em 2000 passaram a representar 28,15%. Sua maior alteração deveu-se à diminuição, de mais de 20%, dos empregados de escritório. Já no "mundo popular", foram os prestadores de serviços especializados e não especializados os principais responsáveis pelo aumento relativo

de mais de 20% (BOGUS; PASTERNAK, 2015). Os trabalhadores do secundário continuaram a mostrar perda relativa. Sintetizando, a metrópole paulista se terciarizou, perdendo atividades industriais, o que já era visível na década de 80. As atividades ligadas a serviços se ampliaram, tanto especializados, como, em menor grau, não especializados. Houve perda no topo da pirâmide, com diminuição de dirigentes, e forte aumento de profissionais de nível superior. A enorme expansão das universidades privadas, verdadeiras fábricas de diplomas, explicam o aumento dos profissionais de nível superior. A desconcentração das atividades produtivas fez com que a diminuição dos trabalhadores do secundário se acentuasse. O aumento da pobreza metropolitana explica, por sua vez, o aumento de prestadores de serviços não especializados. O aumento de importações causado pela abertura econômica desorganiza ainda mais a base industrial paulista, pouco preparada para a concorrência internacional. Ou seja, na metrópole paulista estaria ocorrendo uma certa polarização, causada essencialmente pela profissionalização da estrutura ocupacional

Em relação ao espaço percebe-se uma nítida segmentação social do território metropolitano, uma mancha de perfil superior no centro da metrópole, sobrepondo-se à capital, e conforme nos distanciamos dessa mancha, percebe-se uma hierarquia descendente de tipos sócio-espaciais. Esta hierarquia é quebrada por alguns "borrões" de tipo superior, na zona oeste da Grande São Paulo, além de uma pequena mancha no leste. As áreas superiores centrais são circundadas por áreas médias, localizadas também predominantemente no município da capital. A expansão das camadas de média e alta renda no eixo oeste faz surgir, além das manchas superiores, grande mancha média a oeste. E, no eixo leste, onde há "borrão" superior, configura-se, ao lado, um "borrão" médio, expressando um padrão espacial, pelo qual ao lado de áreas superiores geralmente instala-se uma área média.

Surgem, por outro lado, grandes manchas operárias em áreas tradicionalmente ligadas a atividades fabris, como no eixo sudeste (Diadema, Santo André, Mauá, São Bernardo, Rio Grande da Serra, Ribeirão Pires), eixo leste (Suzano, Mogi das Cruzes, Itaquaquecetuba, Guarulhos) e eixo norte (Cajamar, Franco da Rocha, Caieiras). A maior parte da periferia é ocupada por áreas do tipo popular e agrícola popular.

A impressão geral da tipologia sócio-espacial de São Paulo corresponde ainda a um padrão "mancha de óleo", onde os tipos superiores ainda se localizam em áreas mais centrais, circundados por tipos hierarquicamente inferiores: primeiramente os médios, depois os operários, e por fim os populares e agrícolas. As áreas do tipo médio em 2000 (251 áreas, com 2,25 milhões

de residentes) foram as mais numerosas, embora não com a maior dimensão territorial. Em 1991, o tipo com maior número de áreas era o tipo operário, com 283 áreas.

As principais tendências do mercado de trabalho metropolitano vistas anteriormente foram encontradas em quase todos os tipos sócio-espaciais. O perfil médio de cada grande tipologia apresentou ganho de profissionais de nível superior e de prestadores de serviços especializados, de ambulantes e biscateiros e perda de ocupações de escritório, de grandes empregadores e de operários da indústria tradicional e moderna. Mas a intensidade dos ganhos e perdas foi distinta nas diversas áreas.

As áreas superiores sofreram um processo de "*elitização relativa*". Chama-se "elitização" a combinação de elevado aumento relativo de categorias superiores, aliado a uma perda considerável de trabalhadores manuais. E é "*relativa*" porque houve perda no topo da pirâmide, ou seja, perda de grandes empregadores e dirigentes do setor privado.

Nas áreas médias a maior concentração ainda se encontra entre as ocupações médias, mas menos intensa que em 1991. Estas áreas também acusam um incremento grande dos profissionais de nível superior e uma nítida "*terciarização*", com forte aumento dos prestadores de serviços especializados. A diminuição dos trabalhadores do secundário é provocada pela presença menor dos operários da indústria tradicional e da indústria moderna, apesar do aumento relativo dos operários de serviços auxiliares. E, nestas áreas, há também um aumento relativo dos trabalhadores do terciário não especializado, causado principalmente pelo aumento relativo dos domésticos e dos ambulantes. Resumindo, os espaços médios apresentam: *terciarização, profissionalização, desproletarização* e *popularização. São espaços que estão reunindo inúmeras tendências, o que torna importante um estudo mais detalhado das distintas tipologias que o integram.*

Sumarizando, considera-se :

- *Elitização* → aumento das categorias superiores, aliada à perda considerável dos trabalhadores manuais.
- *Profissionalização* → aumento dos profissionais de nível superior.
- *Terciarização* → aumento dos trabalhadores do terciário.
- *Desproletarização* → perda relativa dos trabalhadores do secundário; por analogia, *proletarização* quando há ganho relativo desses trabalhadores.
- *Popularização* → ganho relativo dos trabalhadores do terciário não especializado.

Os espaços operários mostraram certa profissionalização, além de ganho entre os trabalhadores do terciário. Mas estes traços não são os que distin-

guem estas áreas das demais. Mostram também uma mudança no perfil dos trabalhadores secundários, com grande perda dos operários das indústrias tradicional e moderna e ganho entre os operários dos serviços auxiliares. Verificou-se também forte popularização, dado o aumento relativo de trabalhadores do terciário não especializado. *São espaços que se popularizaram*.

Os espaços populares, como todos os outros, também mostram perda dos dirigentes e ganho dos profissionais de nível superior, mas a concentração destas categorias nestes espaços é pequena. Percebe-se nos espaços populares aumento relativo de algumas ocupações médias, como ocupações ligadas à saúde e educação, segurança pública, justiça e correios, assim como aumento relativo dos trabalhadores do terciário. De outro lado, há perda relativa dos operários das indústrias moderna e tradicional, e ganho entre ambulantes e biscateiros. *São espaços que também se misturaram, com pequena entrada de algumas ocupações médias, forte terciarização, desproletarização e popularização relativa*.

Os espaços agrícolas apresentam indícios de proletarização, com o aumento relativo de operários dos serviços auxiliares, além de popularização, com aumento relativo de ambulantes e biscateiros. E, estranhamente, apresentam também um incremento relativo de trabalhadores agrícolas. O número de trabalhadores agrícolas aumentou de 10.322 para 14.736 neste período (BOGUS; PASTERNAK, 2015). Uma possibilidade é que se trata de falsos agrícolas, que se dedicam ao cuidado de chácaras de recreio como caseiros e se declaram ligados á agricultura. São áreas que *se proletarizaram e popularizaram*.

Assim, as transformações sócio-ocupacionais da década: perda de dirigentes, forte terciarização, profissionalização, relativa diminuição de ocupações médias com perda acentuada de ocupações de escritório, desproletariazação relativa, com perda de operários das indústrias moderna e tradicional e ganho de operários dos serviços auxiliares, popularização, com ganho relativo de trabalhadores do terciário não especializado rebateram - se no espaço de forma diferenciada.

Os espaços populares se favelizam com maior intensidade que na década de 1980: o percentual de domicílios favelados para a RMSP alcançou em 2000 8,14% do total de domicílios, sendo mais alto nos outros municípios da metrópole (9,23%) que no município da capital (7,43%). As taxas de crescimento dos domicílios favelados são maiores na metrópole paulista entre 1991 e 2000 que no Brasil como um todo e no município de São Paulo (4,15% ao ano para o Brasil, 7,50% para a metrópole e 4,86% para o município da capital). Embora existam favelas em áreas superiores e médias, são minoria. Tanto na capital

como na periferia as favelas na metrópole paulista se alocam preferencialmente em áreas pouco valorizadas pelo poder econômico e político. Em 2000, o percentual da população favelada era visivelmente maior em áreas populares operárias (16,88% da população na área), operário popular (9,60%), operário médio (10,66%) que em áreas médias, onde esta proporção atingia 6,21% e superiores, com 1,33%. (BOGUS; PASTERNAK, 2015).

De outro lado, a periferia não é mais o espaço não infraestruturado das décadas anteriores: no ano 2000, 86% dos domicílios da metrópole estão ligados à rede de esgotos e 96,60% à rede publica de água; nas áreas populares estes percentuais são menores, de 36,80% e 64,52%, respectivamente, mas nas áreas operárias as proporções sobem para 78,81% e 96,48%. Há, ainda, fortes diferenças sanitárias entre as áreas superiores e médias, onde a ligação dos domicílios às redes públicas de água e esgotos já era, no ano 2000, superior à 95%. Ou seja, embora haja melhora relevante, persistem desigualdades. Mas o que se percebe também é que, embora as classes mais altas vivam em espaços infraestruturados e no centro expandido da capital, há espaços na periferia com boa qualidade sanitária, ao lado de outros extremamente precários. A periferia no ano 2000 ainda era basicamente horizontal: áreas populares e operárias apresentam proporção de apartamentos da ordem de 2,1%% e 11,3%, enquanto que a verticalização das áreas médias atingia 26% e a das áreas superiores, 22,67%. (BOGUS; PASTERNAK, 2015).

Na primeira década do século XXI o crescimento econômico mundial, aliado ao alto preço das commodities exportadas, a ampliação de consumo via crédito, as políticas de redistribuição de renda vão nortear o "experimento neodesenvolvimentista", responsável pela melhoria de condições de consumo de grande parte da população brasileira. Foi época de expansão do setor publico e forte intervenção estatal na economia visando diminuir a desigualdade e as disparidades regionais. As políticas de descentralização industrial continuam, resultando numa diminuição da participação da RMSP no PIB brasileiro, mas conservando ainda pujança forte: a metrópole tem, em 2010, 56,3% do PIB estadual. A participação da indústria na RMSP cai de 52,4% do PIB estadual em 2000 para 46,8% em 2010; de outro lado, sua participação em serviços cresce de 59% para 60,8%. No município de São Paulo vai acontecer uma hegemonia do setor financeiro e das atividades a ele agregadas. Entre 2001 e 2003 a taxa de desemprego subiu na RMSP, alcançando quase 20%. Após esta data, acontece forte recuperação econômica, com crescimento do PIB nacional acima de 4%, estancado pela crise mundial de 2008/2009. (BOGUS; PASTERNAK, 2015).

Em termos populacionais, a taxa de crescimento da RMSP continua

decrescendo como nas décadas anteriores, com valor de 0,96% anuais. O polo cresce muito pouco, apenas 0,75% e a periferia, anteriormente com taxas altas, de mais de 2,5%, cresce a apenas 1,25% nesta primeira década do século XXI. O saldo migratório é ainda negativo, de -29 mil pessoas. A diferença é que continua negativo no polo a agora é praticamente zerado na periferia, com saldo positivo de apenas 2 mil pessoas. A dinâmica demográfica modifica-se no sudeste e no país. A fecundidade das mulheres na metrópole fica inferior ao nível de reposição, com apenas 1,8 filhos por mulher, e a mortalidade infantil continua a cair, atingindo em 2010 o valor de 11,80 óbitos para cada 1000 nascidos vivos. (BOGUS; PASTERNAK, 2015).

Em relação à estrutura socioocupacional, continua em queda a proporção de dirigentes. O percentual de profissionais de nível superior continua a crescer, com aumento de quase 5 pontos percentuais. As instituições de ensino superior continuam a ser bons negócios, com clientela em parte financiada pelo governo, através do Prouni e de outros Programas de financiamento educacional. O percentual de categorias médias se mantém, os trabalhadores do secundário continuam a diminuir (2,4 pontos percentuais) (BOGUS; PASTERNAK, 2015). Houve também aumento do emprego formal e certa redução dos trabalhadores do terciário não especializado.

De um modo geral, a estrutura sócio-ocupacional manteve a sua diversidade ao longo das décadas analisadas, mas apresentou forte incremento dos trabalhadores do terciário, grande aumento dos profissionais de nível superior, perda de ocupações de escritório, perda de dirigentes, perda dos trabalhadores das indústrias moderna e tradicional, ganho entre operários dos chamados serviços auxiliares e dos ocupados no terciário não especializado.

Essas alterações corresponderam à mudanças na estrutura social que manteve, basicamente, o seu formato. Há que ressaltar que a ruptura da estabilidade inerente à estrutura social demandaria um conjunto de alterações muito maiores do que as que ocorreram no período considerado. No que diz respeito às distâncias sociais, o maior acesso à educação superior não foi capaz de encurta-las ou mesmo de potencializar uma situação de maior proximidade social. Isso porque o acesso ao ensino superior e, em alguns casos, a cursos de pós-graduação, não foi sinônimo de maiores oportunidades no mercado de trabalho ou de salários mais elevados, em razão do descompasso entre a qualificação exigida e aquela apresentada pelos ingressantes (ou reingressantes) no mercado de trabalho.

Em relação ao espaço, percebeu-se entre 2000 e 2010 um crescimento das áreas superiores, com concentração das elites no vetor sudoeste da capital; uma retração das áreas médias, com transformação de parte delas

em superiores; uma diminuição de áreas operárias, de forma polarizada: algumas se transformando em médias outras em populares e um aumento de áreas populares. E, a não ser nas áreas superiores, que concentram camadas dirigentes e profissionais de nível superior, percebe-se maior mistura social em todos os outros tipos de áreas.

Os espaços da elite se concentram no setor sudoeste do município central, com alguns enclaves nas zonas norte e leste. Mas a "mancha de óleo" a grosso modo, ainda persiste como modelo de localização das camadas sociais, na maior região metropolitana do país.

Os espaços populares e operários aumentam sua verticalização, para 6,5% (populares) e 3,42% (operários). Ainda são bastante horizontais, sobretudo se comparados com a proporção de apartamentos em 2010 nos espaços médios (32,16%) e superiores (69,74%). Estes espaços continuam melhorando sua infraestrutura sanitária: a proporção de domicílios servidos por rede publica de água nos espaços populares foi de 85,54% em 2010, e nos espaços operários alcançou 98,6%. Em relação à rede pública de esgotamento sanitário, os percentuais foram, respectivamente, 56,96% e 86,29%, ainda inferiores aos das áreas médias e superiores, onde a infraestrutura é praticamente universal, mas já melhores que nas décadas anteriores. E chama também a atenção que a precariedade sanitária é maior nestas áreas populares e operárias que nas áreas faveladas da capital. (BOGUS; PASTERNAK, 2015).

Figura 3: REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO, DISTRIBUIÇÃO DAS ÁREAS HOMOGÊNEAS POR DISTRITOS, 2000.

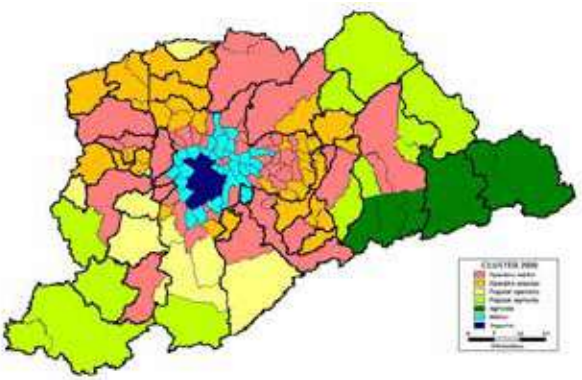
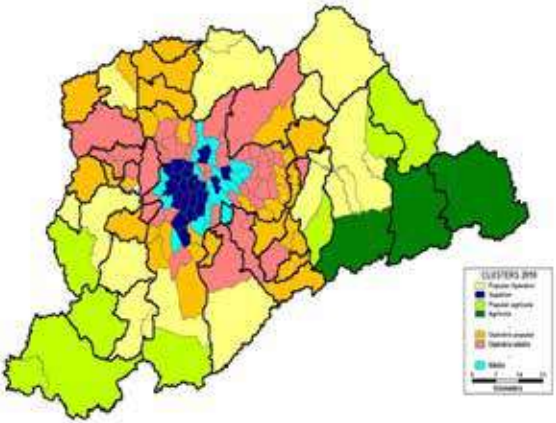


Figura 4: REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO, DISTRIBUIÇÃO DAS ÁREAS HOMOGÊNEAS POR DISTRITOS, 2010.



O crescimento das favelas continuou, mas de forma menos intensa que na década de 1990: a taxa de crescimento dos domicílios favelados na metrópole reduziu-se de 6,18% ao ano dos anos 90 para 3,74% anuais entre 2000 e 2010. E, embora a proporção dos domicílios favelados nos municípios periféricos venha aumentando desde 1991, quando atingia 5,71% do total das unidades habitacionais, para 2000, com 8,4% das casas, em 2010 chega a 9,79%, sua taxa de incremento foi menor, nos anos 2000, a taxa de incremento das casas faveladas na capital, contrariamente ao que aconteceu na década de 90. (2,49% anuais na periferia e 4,68% ao ano no polo). (PASTERNAK; D'OTTAVIANO, 2016). De alguma forma, o tecido urbano da capital se deteriorou mais intensamente. Embora a quantidade de terrenos a invadir seja menor, distâncias também menores a fontes de renda os tornam mais atrativos, fazendo com que a favela no núcleo se verticalize e se adense. De fato, a densidade demográfica das favelas na capital paulistana em 2010 foi de 297,4 habitantes por hectare, com um percentual de 60,52% das casas com mais de um pavimento, enquanto que na periferia a densidade demográfica atingia 195,9 habitantes por hectare, com proporção de verticalização de 51,5%. Além disso, as favelas em 2010, sobretudo no município de São Paulo, apresentam um nível de infraestrutura inovador: 97,8% das unidades domiciliares ligadas à rede publica de água, 67,4% ligadas à rede de esgotos, 99,9% com energia elétrica e 98,9% com alguma coleta de lixo. Morar em favela em 2010 é distinto que morar em favela nos anos 80. Há municípios metropolitanos com proporção muito alta de domicílios favelados, como Diadema, com mais de 21% dos seus domicílios em aglomerados subnormais, Embu,

com 13,14%, Guarulhos, com 16,06%, Mauá, com 18,26%, Santo André, com 11,05%, São Bernardo, com 18,28%, Taboão da Serra, com 10,15%, além do município da capital com 10,02%dos domicílios e 11,50% da população em aglomerados subnormais (PASTERNAK; D'OTTAVIANO, 2016).

Em 2010, as maiores favelas metropolitanas eram Paraisópolis, com 42.826 moradores e Heliópolis, com 41.18 moradores. Fora do polo, a maior favela era a Vila São Pedro, em São Bernardo do Campo, com 26.312 moradores.

Em relação à tipologia de localização na metrópole, a proporção de favelados diminui nas áreas classificadas como superiores e médias: em 2000 o percentual da população favelada moradora nestas áreas alcançava 17,94% da população favelada total na metrópole; em 2010 esta proporção se reduziu para 10,19%. Ou seja, o crescimento das favelas é maior nas áreas populares e operárias. (BOGUS; PASTERNAK, 2015).

A impressão geral da tipologia sócio espacial de São Paulo tanto em 1991 como em 2000 e 2010 corresponde a um padrão "mancha de óleo", onde os tipos superiores se localizam nas áreas centrais, circundados por tipos hierarquicamente inferiores, primeiro os médios, depois os operários e por fim os populares e os agrícolas. Deve-se notar, entretanto, que os espaços com a mesma classificação nem sempre apresentam as mesmas características entre 1991 e 2010. As áreas superiores de 1991 sofreram um processo de "*elitização relativa*" em 2000, que se manteve e, em alguns casos se acentuou em 2010, apontando para a combinação, nessas áreas, de um importante aumento de categorias superiores com a perda considerável de trabalhadores manuais. As áreas médias, por sua vez, acusaram forte aumento dos profissionais de nível superior, além de incremento dos prestadores de serviços especializados e não especializados e da perda de trabalhadores do setor secundário. Os espaços operários apresentaram ganho de trabalhadores terciários, tanto de prestadores de serviços especializados como de não especializados. Por fim, os espaços populares estão mais misturados e os agrícolas, mais popularizados, indicando a continuidade da expansão da pobreza para as áreas do antigo cinturão-verde da metrópole, ampliando uma vasta periferia carente de infraestruturas e de serviços.

Considerando as mudanças na tipologia das áreas, a tendência geral observada na metrópole, entre 1991 e 2010, foi de manutenção dos tipos com um equilíbrio no percentual das áreas que subiram e desceram na hierarquia. As duas maiores alterações, entre 2000 e 2010, envolveram a mudança das áreas de tipo médio para superior (10 distritos) e de operário médio para operário popular (18 distritos). De um modo geral a região metropolitana apresentou grande estabilidade, dado que 75% dos distritos conservaram a tipologia (BOGUS; PASTERNAK, 2015).

A partir das análises apresentadas, tanto no capítulo dedicado ao estudo da distribuição sócio territorial, como nos demais capítulos, foi possível delinear algumas conclusões sobre as alterações no padrão de urbanização da região metropolitana de São Paulo.

Essas conclusões levam à refutação da tese do surgimento de um novo padrão de urbanização resultante da reestruturação produtiva em nível mundial. Esta reestruturação teria dualizado com maior intensidade a estrutura social, aumentando a pobreza urbana e alterando a aparência da segregação espacial, o que não ocorreu de maneira plena em São Paulo. No caso de São Paulo, o histórico modelo núcleo-periferia ainda organiza o espaço metropolitano, embora algumas diferenças importantes possam ser apontadas. Nesse sentido, embora a estrutura espacial da metrópole tenha mantido certa estabilidade, é notável que cerca de metade das áreas que mudaram sua posição tenha subido na hierarquia. A periferia, por seu lado, está cada vez mais urbanizada, e apresenta maior mistura social. As dificuldades que ainda apresenta referem-se, sobretudo, às condições de mobilidade e de transporte, uma vez que a qualidade dos serviços e a oferta de habitações e infraestruturas urbanas tendem a se distribuir no espaço metropolitano de modo cada vez mais abrangente.

A distribuição sócio espacial reflete, por sua vez, as mudanças na estrutura social observadas: houve ao longo das décadas estudadas, aumento de profissionais de nível superior, terciarização dos empregos, perda nos contingentes do proletariado tradicional e moderno, além do aumento do pessoal do setor terciário não especializado. Houve, também, uma diminuição relativa e em números absolutos da elite, que, embora menor, se concentrou fortemente no espaço, seja nas áreas mais centrais do município de São Paulo, seja em alguns enclaves metropolitanos, representado pelos condomínios fechados para os grupos de alta renda. Mas foi esta a única categoria sócio-ocupacional mais segregada no espaço. Em todas as outras, ocorreu uma maior mistura em termos dos locais de residência.

Nesse sentido, a aparência geral da residência das classes sociais no espaço variou pouco entre 1991 e 2010, consolidando algumas tendências, que já se anunciavam em 1980, como a conservação das áreas centrais habitadas pela população de maior renda e das camadas populares morando na periferia metropolitana. O modelo centro-periferia ainda explica grande parte do tecido urbano metropolitano, embora com distinções importantes em relação às décadas anteriores. Como mudanças significativas da última década, pode-se destacar:

Os espaços periféricos são habitados de forma heterogênea por diferentes tipos sócio-ocupacionais. Além disso, apresentam melhores condições

urbanas que nas décadas anteriores; pode-se falar num periferia mais infra-estruturada e com maior heterogeneidade social;

- Houve notável aumento da população favelada nos últimos 30 anos, tanto no polo como nos municípios periféricos. E estas favelas têm se adensado, verticalizado e sido objeto de políticas publicas visando pelo menos dota-las de infraestrutura urbana. Os espaços médios e superiores, embora apresentem favelas, tem proporção menor destes assentamentos que espaços populares e operários. E esta proporção vem diminuindo no decorrer do tempo
- A expansão das áreas médias para oeste e sudoeste, com a maior presença de loteamentos de renda alta e média no eixo oeste
- A popularização do eixo norte, mostrando a expansão da residência de camadas populares para áreas mais distantes, da região norte da metrópole, no eixo rodo- ferroviário da Serra da Cantareira.
- A transformação de parte das áreas agrícolas em populares, indicando também sua ocupação por camadas populares que se alojam na periferia mais longínqua e de difícil acesso.
- Considerando especificamente o município de São Paulo, ocorreu, principalmente entre 2000 e 2010, uma transformação importante em alguns distritos da região norte mais próximos do centro, que se transformaram em áreas de tipo superior e tem atraído, cada vez mais, moradores de alta renda.
- O decréscimo e o esvaziamento de antigas áreas centrais, como ocorreu em São Paulo, com o deslocamento de áreas tradicionais de negócios e a constituição de novas centralidades com impactos na estruturação do espaço urbano e o surgimento de complexos empresariais como se observa nas avenidas Faria Lima e Berrini , na zona sul de São Paulo. Alguns distritos paulistanos médios caíram na hierarquia, como Bom Retiro e Pari. Os distritos do chamado centro histórico assistem a uma maior mistura social
- A difusão de novos padrões habitacionais e investimentos imobiliários destinados às camadas de alta e média renda, reforçando a exclusividade de áreas nobres e produzindo o enobrecimento de outras, geralmente próximas das primeiras. Merecem também destaque os condomínios horizontais fechados que continuam se expandindo em algumas áreas da região metropolitana de São Paulo. Tais condomínios implantados geralmente em áreas afastadas do centro e antes ocupadas pelas camadas populares ou por atividades agrícolas, produziram uma segmentação acentuada, que se expressa através de dispositivos explícitos de separação física e simbólica, como cercas, muros, e sofisticados aparatos de segurança.

- A expansão das metrópoles para as franjas da cidade, com o deslocamento da moradia das camadas de mais baixa renda para áreas cada vez mais afastadas, associada não apenas ao crescimento da população como às transformações do mercado de trabalho, que tem levado os trabalhadores da base da pirâmide à busca de menores custos com habitação;
- Uma afirmação crescente da lógica e dos interesses do capital imobiliário na produção e reprodução metropolitanas, alterando a paisagem e as condições urbanas, entre outros motivos, pela incorporação de um modelo urbanístico próprio das cidades globais e do empreendedorismo urbano a ele associado.

Referências bibliográficas

ABDAL, A. **São Paulo, desenvolvimento e espaço:** a formação da macrometrópole paulista. São Paulo, Papagaio, 2009.

ABRAMO, P. La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. **Revista EURE** vol. 38 nº 114. Santiago, PUC-Chile, 2012.

APARICIO, C. A. P., KALEMKARIAN, M. **O emprego e a mobilidade do trabalhador na Região Metropolitana de São Paulo.** 1ª Análise, n. 1, abr. 2013.

ARAUJO INFANTE, Maria de Fátima. Mapa da estrutura industrial e comercial do Estado de São Paulo. **São Paulo em Perspectiva** vol 13 nº1-2, Jan- Jun 1999, p. 40-52.

BESSA, V. **Emprego e Investimentos na cidade de São Paulo:** o papel do centro corporativo metropolitano. 1ª Análise, n. 17, ago. 2014.

BESSA, V. *et al*. Território e desenvolvimento econômico. In: COMIN, A.A. *et al*. (Org.). **Metamorfoses paulistanas: atlas geoeconômico da cidade**, v. 1. São Paulo: Imprensa Oficial/Editora Unesp, 2012.

BIDERMAN, C. Cartografia econômica da metrópole. In: MEYER, R, GRONSTEIN, M. e BIDERMEN,C. **São Paulo Metrópole.** São Paulo, EDUSP, 2004. p. 110-157.

BRENNER, N. (ed.). **Implosions/explosions:** towards a study of planetary urbanization. Berlin, Jovis Books, 2014.

BOGUS, L.M.M. e PASTERNAK, S. **São Paulo: transformações na ordem urbana.** Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015.

CANO, W (org.). **Economia Paulista: dinâmica socioeconômica entre 1980 e 2005.** Campinas, Editora Alinea, 2007.

DE MATTOS, C. Crescimento metropolitano na América Latina. In: CAMPOLINA, C. ET AL (org) **Economia e território.** Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2005. pp 341-364.

DIEESE (2001). **Mercado de trabalho no Brasil.** Disponível em HTTP://www.

dieese.org.br/esp/mercadode e trabalho.pdf. Acesso em 5 de julho de 2014.

GASPAR, R. C., APARICIO, C. A. P. e BESSA, V. C. A metrópole de São Paulo: desenvolvimento econômico recente e configuração interna. In: BÓGUS, L. M. M. e PASTERNAK, S. (orgs.). **São Paulo:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015.

HAMNETT, C. Social segregation and social polarization In: PADDINSON,R (ed) **Handbook of Urban Studies**. London, Sage, 2001, p 162-176

HARVEY, D. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo, Boitempo, 2011.

LAGO, Luciana Correa do. A dinâmica espacial em curso nas metrópoles brasileiras; algumas questões para discussão. In: COSTA, Heloisa Soares de Moura (org.) **Novas periferias metropolitanas**- A expansão metropolitana em Belo Horizonte: dinâmicas e especificidades no Eixo Sul Belo Horizonte, Editor Fernando Pedro da Silva C/Arte,2006. pp 47-55.

LEAL MALDONADO. Economia, emprego e desigualdade social em Madri In QUEIROZ RIBEIRO, LC (org) **O futuro das metrópoles: desigualdade e governabilidade.** Rio de Janeiro, Revan: FASE, 2000. pp 177- 204.

LENCIONI, S. Urbanização difusa e a constituição de megarregiões: o caso de São Paulo-Rio de Janeiro. **E-metropolis** nº 22, ano 6, set. 2015.

MAMMARELLA, Rosetta. Box II- Panorama da estrutura sócio-ocupacional nas Regiões Metropolitanas do Brasil; In: RIBEIRO, LCQ e JUNIOR, OAS (org**) *As* metrópoles e a questão social brasileira.** Rio de janeiro, Revan, Observatório das metrópoles, 2007. pp 157-159.

MARCUSE, Peter; VAN KEMPEN, Ronald. **Globalizing Cities. A new spatial order?** Oxford, 2000.

MATTEO, M. **Alem da metrópole terciária**. Tese de doutoramento. Campinas, Instituto de Economia da UNICAMP, 2008.

MOLLENKOFF, J.; CASTELLS, M. **Dual city.** New York, The Russel Foundation, 1991.

MONCLUS, F. J. **La ciudad dispersa.** Suburbanizacion y novas periferias. CCCB, Barcelona, 1998

MONTALI, L. Os impactos da precarização do trabalho e do desemprego sobre as famílias IN BOGUS, L e PATERNAK,S (org) **Como anda São Paulo.** Rio de Jnaeiro, Letra Capital/Obseratório das Metrópoles, 2009, p175-2020.

MOREIRA LIMA , Antonio Cláudio, et al. **Territórios da globalização em São Paulo.** Relatório enviado à FAPESP, 2007.

PASTERNAK, S; D'OTTAVIANO, C. Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010. **Cadernos Metrópole**, v 8, nº 35, 2016. p 75-100

PRETECEILLE, Edmond; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Estrutura social e segregação urbana: um estudo comparativo.** Rio de Janeiro e Paris. Caxambu, MG 27 a 31 de outubro de 1998 XXII Encontro Anual da ANPOCS, 1998.

PRETECEILLE, E.; RIBEIRO, LCQ. Tendências da organização social em metrópoles globais e desiguais. Paris e Rio de Janeiro nos anos 90 **Revista Eure 70,** Santiago, 1999.

PRETECEILLE, E. Division sociale de l'espace et globalization: Le cas de La Metropole Parisienne. **Societés Contemporaines**, 22, 1995. pp 33-68.

PRETECEIILE, Edmond. **La division sociale de l'espace fracilien.** Typologie sócio-profissionnele 1999 et La trasnformation de léspace résidentiel 1990-1999. Paris, Observatoire Sociologique Du Changement FNSP-CNRS, 2003.

PRETECEILLE, Edmond. La segregation sociale a-t-elle augmenté? **Sociétes Contemporaines nº 62,** 2006, pp 69-93.

PRETECEILLE, Edmond & CARDOSO, Adalberto. **Rio de janeiro y São Paulo:** ciudades duales? Comparación com Paris Ciudad Y Território Estudios Territoriales, XL (158), 2008, pp 617-640

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e LAGO, Luciana. O espaço social das grandes metrópoles: São Paulo,Rio de Janeiro e Belo Horizonte In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais** nº 3, nov 2000, p11-127

SASSEN, Saskia. **The global city:** New York, London, Tokyo. N York, Princenton University Press, 1991.

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

_____. **The global city:** London, New York, Tokyo. 2nd edition. New Jersey, Princeton University Press, 2001.

_____. As diferentes especializações das cidades globais **Portal Vitruvius,** 02/02/2009 Paper apresentado no UrbanAge São Paulo, dezembro de 2008, 2009.

_____.Cities in today's global age. In: UNESCO. **World social science report 2010:** knowledge divides. Paris, UNESCO; International Social Sciences Council, 2010.

SCOTT, A. J. **A world in emergence: cities and regions in the 21st century.** Chelterham/UK; Northampton/US, Edward Elgar Publishing Ltd., 2012.

SERRAO, R. **Dinâmica econômica intra-urbana e desigualdade sócio–espacial na Região Metropolitana de São Paulo no período 1990-2006**, mimeo, sd., 2008.

SOJA, E. **Postmetropolis. Critical Studies of cities and regions.** Oxford UK, Blackwell Publishers, 2000.

SOMEKH, N.; GASPAR, R. C. Capital excedente e urbanização: o papel dos grandes projetos urbanos. In; **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais** v. 14 n. 2. ANPUR, 2012.

TORRES, Haroldo; GONÇALVES, Renata. O mercado de terras em São Paulo e a continuada expansão da periferia. **Revista brasileira de Estudos Urbanos e Regionais** v 9,nº2, 2007. pp 9-24.

WACQUANT, L. **Parias urbanos. Marginalid en la ciudad acomienzos del milenio**_ Buenos Aires, Manantial, 2001.

CAPÍTULO 11

Vitória: transformações e permanências na (des)ordem urbana: o caso da Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV[1]

Pablo Lira
Latussa Laranja Monteiro

A condição de metrópole liberal semiperiférica e a (des)ordem urbana

Estudar as transformações e permanências da Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV[2] nas últimas décadas, especialmente enfocando sua estrutura social expressa sinteticamente por meio da tipologia socioespacial[3]. Este é o principal objetivo deste texto, que busca estabelecer uma espécie de revisita ao livro "Vitória: transformações na ordem urbana" (LIRA; OLIVEIRA JUNIOR; MONTEIRO, 2014) que compõe a série – estudos comparativos – "Metrópoles: território, coesão social e governança democrática" do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia - INCT Observatório das Metrópoles. A maioria dos dados aqui apresentados, que visam sustentar os argumentos formulados, foram compilados no referido livro e possuem como base o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Instituto Jones dos Santos Neves - IJSN e o banco de informações do próprio Observatório das Metrópoles[4].

1 Os autores agradecem às discussões e reflexões estabelecidas com Adilson Pereira de Oliveira Junior, Mestre em Geografia (UFF) e Especialista em estudos e pesquisas governamentais do IJSN, quando da organização e editoria do livro "Vitória: transformações na ordem urbana". Os autores também agradecem o suporte técnico à Lorena Castiglioni, Mestre em Arquitetura e Urbanismo (UFES), bolsista CNPq/INCT Observatório das Metrópoles.

2 A Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) é composta pelos municípios de Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória. Com exceção de Fundão e Guarapari, os demais municípios da RMGV formam a Aglomeração da Grande Vitória, que se caracteriza como uma típica conurbação.

3 A tipologia socioespacial foi desenvolvida no âmbito das pesquisas em rede do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia - INCT Observatório das Metrópoles e foi construída por meio de um conjunto de categorias sócio-ocupacionais como proxy da estrutura social (RIBEIRO, 2015).

4 Para um maior detalhamento metodológico consultar o seguinte portal: www.observatoriodasmetropoles.net

Assim como Ribeiro (2013)[5], toma-se a "ordem urbana" como uma das linhas mestras para avançar na formulação conceitual sobre a metropolização brasileira, na qual a RMGV está inserida enquanto "capital regional", conforme sinaliza o estudo "Região de Influência das Cidades - REGIC 2007" (IBGE, 2008)[6]. Deste modo, busca-se analisar a constituição de uma ordem urbana da metrópole liberal-periférica, a metrópole brasileira entendida não, somente, pelas unidades territoriais, mas encarada enquanto uma instância que integra a dinâmica da metropolização mundial.

Ribeiro (2013) parte das referências de John Friedman e Saskia Sassen sobre o constructo de "cidade global", entendendo este como um conceito que ainda suscita certa polêmica em torno da interpretação dos efeitos e desdobramentos da globalização, para situar a metropolização brasileira. Esta pode ser considerada liberal-periférica tendo em vista que a principal metrópole brasileira, São Paulo, enquanto "grande metrópole nacional" (IBGE, 2008), encontra-se na semiperiferia da economia-mundo capitalista.

De acordo com Ribeiro (2013), desde o período colonial observa-se no país o fenômeno da metropolização compreendido como centros urbanos que possuem suas dinâmicas de organização e funcionamento estabelecidas em duas órbitas de influência: enquanto satélite de uma ordem econômica hierárquica que materializa a divisão mundial do trabalho e se liga à economia-mundo; e enquanto *core* interno, constituído por centros nacionais de poderes econômicos e políticos. A noção de centro-periferia é assim remetida a uma noção da posição geral no sistema mundo e a posições relativas ao sistema interno da rede de espaços urbanos. Desde o século XVI, quando as terras brasileiras conformavam uma colônia, uma rede de cidades foi estabelecida com a função de garantir a transferência de produtos/recursos para Portugal. A ordem econômica hierárquica da economia-mundo já instituía desde a sua origem no século XVI uma rede urbana mundial. A função dos grandes centros urbanos dos países periféricos, como o Brasil, seria assegurar a transferência de excedente para os países que formavam o núcleo dominante da economia-mundo (RIBEIRO, 2013).

Todavia, o mencionado autor chama atenção para as transformações geoeconômicas e geopolíticas que aconteceram na segunda metade da década

---

5 Esta é uma referência essencial para compreender os estudos sobre as transformações na ordem urbana das metrópoles brasileiras.

6 De acordo com Oliveira Junior et al. (2014), o REGIC é um estudo amplo que possibilita uma leitura comparativa quanto à evolução das relações hierárquicas e das áreas de influência dos principais centros urbanos do país. O REGIC 2007 classificou a hierarquia urbana brasileira a partir de cinco grandes níveis: metrópoles, capitais regionais, centros sub-regionais, centro de zona e centro local (IBGE, 2008).

de 1950, que remodelaram a geografia da divisão do trabalho em função da "descentralização do aparato produtivo industrial capitalista em direção a alguns países da periferia", o que permitiu o fortalecimento de "novos centros de acumulação e valorização do capital internacional" (RIBEIRO, 2013, p. 10).

Vale ressaltar a concepção da Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL, deste mesmo período, sobre a noção de centro-periferia no processo de desenvolvimento. A CEPAL percebia e promovia o pensamento de que o desenvolvimento econômico não se processa de maneira uniforme em todos os países. Ao contrário disso, a CEPAL difundia o pensamento de que:

> [...] a divisão internacional do trabalho reserva a uns o papel primordial de exportadores de produtos primários e importadores de bens manufaturados e serviços. A outro bloco de países, cuja estrutura econômica é mais diversificada e cujos setores todos incorporam uma progressiva produtividade do trabalho, cabe a importação dos produtos primários e a exportação de bens manufaturados e serviços. [...] A CEPAL identificou na industrialização o único caminho viável para que as nações periféricas se tornassem independentes, "senhoras de seu próprio destino", e capazes de realizar um desenvolvimento voltado "para dentro". No entanto, a industrialização da periferia teria algumas especificidades e dificuldades e, nem de longe, poderia assemelhar-se à industrialização dos países centrais, nos quais o crescimento paulatino da produtividade, do mercado e da poupança foi compatível com o da população (ROCHA; MORANDI, 2012, pp. 52-53).

Ainda que com essas especificidades e dificuldades, as retrocitadas mudanças geoeconômicas e geopolíticas possibilitaram o desenvolvimento capitalista associado e "periférico", que Ribeiro (2013) prefere chamar de "semiperiférico", em algumas nações, dentre as quais se destaca o Brasil. O capitalismo associado remete aqui, sobretudo, às peculiaridades do "desenvolvimento" brasileiro da segunda metade do século XX, que foi caracterizado pela industrialização tardia que propiciou uma estrutura produtiva complementar aos centros produtivos dos países desenvolvidos. Esses últimos experimentaram a Revolução Industrial, que eclodiu na Inglaterra do século XVIII, e suas expansões no século XIX em países como França, Alemanha e Estados Unidos da América - EUA. Em todos esses casos foi observada a correlação dos processos de industrialização, urbanização e metropolização, o que desencadeou tanto efeitos positivos, quanto negativos, mas de todo

modo consolidou a cidade como o *lócus* privilegiado de produção do capital, grandes investimentos, interesses financeiros e concentração populacional.

Essa lógica, descrita aqui sucintamente, replicou-se, claro que em condições geográficas, econômicas, sociais e culturais distintas, no século XX nas nações que já foram intituladas de países de "terceiro mundo", "subdesenvolvidos" e, mais recentemente, "emergentes". Esses termos podem suscitar uma longa e complexa discussão, entretanto não é o propósito deste texto se enveredar nesse fértil campo de debate. Essas expressões são aqui evocadas para marcar a condição histórica da industrialização brasileira que como desdobramento influenciou a expansão de uma rede urbana complexa, porém na condição de "metrópole liberal semiperiférica".

> Após os anos 1950, ocorreu no espaço nacional uma diferenciação econômica e política em consonância com a diferenciação do modelo centro-periferia no plano das interpelações entre as nações. O fundamento das duas dinâmicas de diferenciação é a mesma: a distribuição desigual do capital industrial e as diferenças das condições específicas de valorização do capital entre as nações e as regiões das nações. No caso brasileiro, apesar da constituição de uma estrutura produtiva diversificada e complementar com a implantação e consolidação de setores de insumos básicos – com a participação de setores do capital estrangeiro, nacional e do Estado –, não se transformou a essência da nossa condição de capitalismo periférico e associado, mas nos colocou na posição de semiperiferia na hierarquia da economia-mundo capitalista (RIBEIRO, 2013, p. 10).

Sobre o adjetivo "liberal" do conceito aqui tratado, Ribeiro (2013) salienta que o emprego deste termo lança luz sobre a dinâmica econômica, social e territorial que organiza internamente no Brasil as metrópoles semiperiféricas, onde predominam a precariedade da habitação nas grandes cidades e as desigualdades de distribuição de renda e oportunidades de emprego, bem como a diferenciação de acesso aos equipamentos e serviços coletivos urbanos e de uso/ocupação dos espaços públicos e privados no sentido de reforçar a segregação dos estratos menos privilegiados e a auto-segregação dos segmentos privilegiados da estrutura social. Segundo Ribeiro (2013), estes seriam traços marcantes das grandes cidades brasileiras e representariam expressões derivadas dos vetores das forças liberais-internacionalizantes que dirigiram a consolidação de nossa condição como semiperiferia da economia-mundo.

De certo modo, tais traços também constituem e são constituídos por uma "ordem urbana". Em linhas gerais, este termo, que compõe a gramática dos

estudos metropolitanos das pesquisas em rede do Observatório das Metrópoles, designa resultantes de processos e fatores sociais, econômicos, demográficos, geográficos, históricos, políticos e culturais que se conjugaram e se conjugam nas cidades e espaços metropolitanos. No Brasil, esses processos e fatores foram catalisados e intensificados por meio da industrialização tardia. Por outra perspectiva, essa "ordem urbana" tem suas matrizes fundadas no papel exercido pela acumulação urbana na formação, manutenção e legitimação do bloco interno de poder, representado pelos grupos de agentes dominantes com ampla influência político-econômica, que conduziram a nossa inserção semi-periférica e associada ao desenvolvimento do capitalismo (RIBEIRO, 2013).

Considerando que "a realidade urbana aparece mais como um caos e uma desordem - que contém uma ordem a descobrir" (LEFEBVRE, 1999 [1970], p. 61), prefere-se aqui assumir o caráter de devir que envolve implicitamente o termo "ordem urbana". No sentido de oferecer uma perspectiva complementar à concepção teórico-metodológica explicitada por Ribeiro (2013) adota-se a expressão "(des)ordem urbana" no próprio título deste texto.

O estudo da "(des)ordem urbana" torna possível analisar a organização social do território, ou se o leitor preferir (des)organização social do território, como uma nuança da sociedade e, assim, refletir sobre a cidade por meio da relação entre sociedade e espaço. Relação esta que deve ser problematizada. Ribeiro (2013) toma como referência a seminal obra de Manuel Castells de 1972, "A questão urbana", para corroborar o quanto é complexa a relação entre sociedade e espaço, no sentido de que a (des)ordem espacial de uma sociedade - não consiste um puro reflexo - das relações sociais.

> Considerar a cidade como a projeção da sociedade no espaço é ao mesmo tempo um ponto de partida indispensável e uma afirmação muito elementar. Pois, se é necessário ultrapassar o empirismo da descrição geográfica, corremos um risco muito grande de imaginar o espaço como uma página branca na qual se inscreve a ação dos grupos e das instituições, sem encontrar outro obstáculo senão o das gerações passadas (CASTELLS apud RIBEIRO, 2013, p. 50).

Corrêa (1995) apresenta o citado ponto de partida para ampliar sua reflexão sobre a relação sociedade e espaço. Este último autor, considera que a sociedade de classes e seus processos representam a força motriz do espaço urbano. Ao associar o espaço social das classificações de cunho, predominantemente, econômico ao espaço físico-territorial das cidades pode-se delinear o quadro socioespacial onde evoluem os sujeitos com suas histórias inscritas

em uma geografia, concomitantemente, hierárquica, homogênea e fragmentada (LEFEBVRE, 2000). Hierárquica por causa da estrutura de comando das classes dominantes da cidade; homogênea por que nos inscrevemos em uma sociedade onde os bens materiais, as modas, os consumos e os comportamentos tendem a ser, com relativa semelhança interna, capazes de distinguir alguns grupos de indivíduos de "outros"; fragmentada por que a cidade, por causa das lutas de classificação, das lutas de dominação, é recortada por bairros fechados, condomínios auto-segregados e que influenciam relações sociais.

No entanto, as fragmentações e as segregações socioespaciais são complexas, os espaços não são, no caso da Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV e de outras metrópoles institucionais brasileiras, completamente fragmentados. Nessa lógica, os espaços também não são completamente segregados, pois relações entre categorias sociais distintas existem, bem como relações entre bairros relativamente apartados (ZANOTELLI et al., 2011).

Sobre as características de homogeneidade, insta salientar que a cidade contemporânea revela diferentes usos e ocupações que constituem áreas centrais, periféricas, residenciais, industriais, comerciais, mistas, públicas, entre outras. Por mais que determinadas regiões da cidade possam apresentar, de acordo com a distribuição territorial da sociedade, padrões de organização espacial relativamente homogêneo (bairros privilegiados, bairros desprivilegiados, áreas comerciais e centros históricos, por exemplo), a heterogeneidade das relações sociais está presente nas instâncias internas dessas áreas, bem como nas interconexões para além delas. Elas são traduzidas, na maioria das vezes, por fluxos de pessoas, veículos, cargas, deslocamentos para trabalho, prestação de serviços, realização de compras e lazer.

Nesse sentido, a compreensão de Santos (2004) permite considerar o espaço urbano como um conjunto de relações sociais, cristalizadas por formas associadas às funções, que se apresentam como testemunho de uma história escrita por processos do passado e do presente. A estrutura social, material e simbólica, de classes concretas ou virtuais, bem como a divisão social do trabalho, explica, em larga escala, as formas, funções e processos que remontam a historicidade das cidades. Santos (2004) indica que o tempo histórico e suas manifestações, morfologias e paisagens representam o espaço construído, o que ele chama de rugosidades. As rugosidades urbanas podem ser entendidas como produto do processo cumulativo de construção da cidade.

Tal processo constitui evidência da relação recíproca entre as estruturas sociais e as formas urbanas. Ora o espaço da cidade pode ser encarado como reflexo da estrutura de classes sociais, ora pode ser compreendido como um condicionante da sociedade. A morfologia urbana também influencia a orga-

nização social da cidade, compondo um dos fatores de distinção na estrutura de classes sociais. Seguindo tal lógica, Santos (2004) aponta que o espaço não é um mero reflexo ou projeção das relações sociais, mas sim um componente da organização da sociedade. O espaço urbano não apenas é consequência dessas relações sociais, mas, uma vez estabelecido, em uma forma, esta pode funcionar como causa, sobretudo na reprodução dos efeitos, como por exemplo, na segregação de classes hierárquicas diferentes.

Por esse ângulo, as classes dominantes[1] buscam cada vez mais se diferenciar dos demais estratos da sociedade por meio da auto-segregação, ocupando bairros de residência de ricos ou condomínios fechados, o que pode compor regiões ou bairros com características socioeconômicas relativamente homogêneas. Por outro lado, as classes dominadas procuram ocupar áreas onde o solo urbano não é tão caro ou ainda onde o sistema fundiário não se encontra regularizado, em grande parte, o que influencia substancialmente o valor da terra. De acordo com Santos (2004), identificados os extremos da estrutura social, as classes intermediárias são definidas por eliminação, se caracterizando pela busca constante de distanciamento das áreas ocupadas pelas classes desprivilegiadas e de aproximação espacial das áreas ocupadas pelas classes privilegiadas. Todavia, seu rendimento não é suficiente para garantir a ascensão na estrutura social e acesso ao solo em áreas mais privilegiadas da cidade. Como mostrado adiante, a estrutura de ocupação da RMGV parece refletir esses ditames.

O espaço assume uma dimensão simbólica na hierarquia social das cidades, consistindo fator de distinção e *status* socioeconômico de acesso, ocupação e uso das áreas urbanas. Para Corrêa (1995), o simbolismo do espaço urbano é variável segundo os grupos sociais e é carregado de valores, crenças, interesses e percepções concebidas no bojo da estrutura de classes sociais e projetadas no território via a existência de bairros ditos "nobres", periferias, áreas abastadas, subúrbios, condomínios de luxo, conjuntos habitacionais, *shoppings*, centros comerciais, entre outros.

Dessa forma, o espaço da cidade pode ser entendido pela relação dialética com o espaço social urbano. Ao mesmo tempo em que reflete, pela morfologia urbana, a estrutura e consciência social de classes, a organização espacial da cidade também condiciona os processos de uso e ocupação do território, constituindo um importante componente da sociedade.

---

1 Utilizamos na referência às classes dominantes e dominadas os conceitos de Bourdieu (2003), pois eles nos permitem levar em consideração as diferentes configurações simbólicas e materiais que laboram o campo social nas lutas de dominação e classificações socioeconômicas.

Depois de identificar a condição de metrópole liberal semiperiférica e abordar o conceito de (des)ordem urbana, o que possibilitou problematizar a relação sociedade e espaço na cidade, na próxima seção são enfocados, sob a ótica socioeconômica e territorial, alguns elementos chaves do processo cumulativo de composição do fenômeno metropolitano no Brasil do século XX, com destaque para as rugosidades da RMGV. Assim, busca-se analisar as principais transformações e permanências que permitem compreender melhor, empiricamente, o contexto atual da organização social do território, por meio do recurso teórico-metodológico da tipologia socioespacial, nas últimas seções deste texto.

Transformações e permanências: imbricações na transição econômica, transição demográfica e transição urbana

A análise da historicidade da evolução do processo de urbanização observado no Brasil, sobretudo tendo o século XX como ponto de partida, propicia compreender melhor algumas tendências predominantes que delinearam formações, transformações e permanências econômicas, sociais e espaciais. Nessas múltiplas perspectivas é que a industrialização, urbanização e metropolização se desdobraram e se correlacionaram.

Sob o ponto de vista da formação econômica, não se pode deixar de considerar a transição do ciclo do café e outras culturas agrícolas, que fundaram o perfil agroexportador brasileiro, para a fase da industrialização (FURTADO, 2001), quando o país passou a integrar com maior projeção, mesmo que em sua condição semiperiférica, o sistema produtivo capitalista internacional.

O processo industrial influenciou uma série de alterações na dinâmica demográfica brasileira, a saber, a diminuição das taxas de mortalidade e posterior redução das taxas de natalidade, bem como o redirecionamento de fluxos migratórios. Na teoria da transição demográfica (CADWELL, 1976; ALVES, 2008) a diminuição da mortalidade é explicada de maneira ampla pelos avanços medicinais (desenvolvimento de procedimentos médicos, aprimoramento de tratamentos de saúde e utilização de novos medicamentos), enquanto a redução da natalidade está associada ao planejamento familiar, via métodos contraceptivos mais eficazes, e ao estilo de vida típico do século XX (HOBSBAWM, 1995), caracterizado por uma maior inserção da mulher no mercado de trabalho e uma inversão do fluxo intergeracional de riquezas,

no qual "os custos dos filhos subiram e os benefícios diminuíram" (ALVES; CAVENAGHI, 2012, p. 9). Seguindo tal modelo teórico, no Brasil a diminuição do crescimento natural da população, produto das transformações dos padrões de mortalidade e natalidade, ocorreu tendo os processos de industrialização e urbanização como pano de fundo.

Da mesma forma, as mudanças dos fluxos migratórios ocorreram, em certa medida, devido à própria lógica de organização espacial presente na genealogia da industrialização tal qual conhecemos, caracterizada geralmente pela concentração de unidades produtivas circundadas por vilas/bairros de operários/funcionários densamente povoados. No caso do Brasil, este padrão normalmente foi reforçado pela desestruturação produtiva do campo, o que impulsionou o êxodo rural. As principais cidades brasileiras, no século XX, passaram por intensos períodos de migração campo-cidade. Isso pode ser corroborado pelo estudo dos dados censitários que revelam a ocorrência da transição urbana em todas unidades da federação. Alves e Cavenaghi (2012, p. 1) sinalizam que "a população urbana passou de 19 milhões, em 1950, para 161 milhões, em 2010 (de 36% para 84%). [...] A transição urbana foi acompanhada pela concentração da população nos municípios com mais de 100 mil habitantes".

Estados como Rio de Janeiro e São Paulo experimentaram a transição urbana na primeira metade do século XX. A história da formação econômica e da consolidação da rede urbana do país explicam em parte o "pioneirismo" de ambos estados neste quesito. Vale lembrar que até a metade do século XX, a cidade do Rio de Janeiro constituía a capital federal. Também, não se pode deixar de mencionar a preponderância político-econômica e demográfica de São Paulo na conformação da hierarquia urbana nacional. A maioria dos outros estados procederam suas transições urbanas depois da década de 1950, como foi o caso do Espírito Santo, mas igualmente atreladas à industrialização.

No referido século o país passou por um dinâmico e intenso processo de urbanização. As transformações da (des)ordem urbana atreladas ao advento da Revolução Industrial do século XVIII em cidades europeias, como Londres e Paris, influenciaram a potencialização de problemas sociais, econômicos e ambientais. Decorreram aproximadamente 100 anos para que fossem encontradas "soluções", ou seja, um ponto de equilíbrio aparente para a maioria desses problemas, vide a questão das epidemias e insalubridade nas cidades industriais dos séculos XVIII e XIX (FERRARI, 1982).

No Brasil, as transformações da (des)ordem urbana se mostraram relacionadas à industrialização tardia, fundada em um modelo que não conjugava

crescimento econômico e desenvolvimento social. Tal modelo desencadeou uma série de problemas estruturais em um curto espaço de tempo. Assim como nos países centrais, a industrialização-urbanização brasileira procedeu em poucas décadas intensas transformações na estrutura social e organização social do território das cidades. No entanto, diferentemente dos países de comando, a complexidade de tal processo revela que alguns dos problemas desdobrados ainda se mantêm distantes de um ponto de equilíbrio e de uma resolução aparente. Assim, a organização social do território das cidades contemporâneas guarda relação com os fatos que marcaram períodos macroeconômicos e políticos, bem como fatores estruturais que se correlacionaram durante as décadas do século XX.

Processos de industrialização e urbanização brasileira: uma análise do caso do Espírito Santo

Na década de 1960, a desestruturação do campo capixaba propiciada pela política de erradicação dos cafezais influenciou uma sistemática "expulsão" das populações rurais para as áreas urbanas que evidenciavam oportunidades de trabalho e renda, dentre as quais se destacou a Grande Vitória. A indústria já estava presente nesta região, porém ainda de forma pouco expressiva. A partir dos anos 1970, com o advento das grandes plantas industriais, proporcionado pelo grande capital, as possibilidades de prosperidade financeira passaram a permear de forma mais intensa o imaginário das populações que se encontravam em áreas que enfrentavam situações econômicas adversas. A industrialização, que se mostrou centralizada e concentrada na Grande Vitória, potencializou atrativos que contribuíram para que ocorresse a convergência dos fluxos migratórios para essa região.

Essa dinâmica demográfica influenciou o acelerado e intenso processo de urbanização da Grande Vitória. Segundo as informações do IBGE, essa região concentrava, em 1960, 14,0% dos 1,4 milhão de habitantes do estado. Em 1970 (1,6 milhão de habitantes no estado), 1980 (2 milhões de habitantes no estado) e 1990 (2,5 milhões de habitantes no estado) este indicador de concentração populacional na Grande Vitória se elevou para 24,1%, 34,9% e 40,4%, respectivamente. Ainda com base em dados do IBGE, Siqueira (2001) apurou que dos 386 mil habitantes da Grande Vitória, em 1970, 45,5% eram caracterizados como migrantes. Em 1980, quando a Grande Vitória registrou 706 mil habitantes, o indicador de migrantes na composição da população dessa região chegou a 64,9%. Além dos capixabas do interior do estado, a

dinâmica econômica colocada em marcha pelo processo de industrialização, observado naquela época, atraiu também migrantes, predominantemente, oriundos do sul da Bahia, leste de Minas Gerais e norte do Rio de Janeiro.

Esse contingente de migrantes constituiu uma ampla reserva de mão de obra, sobretudo, para a indústria, setor econômico que se encontrava em expansão na época e obedecia ao plano da substituição de importações, a partir de uma nova onda de industrialização. Ribeiro (2013) entende a formação do exército industrial de reserva como uma das condições convenientes ao processo de industrialização brasileira do século XX. Na Grande Vitória tal lógica não foi diferente. Siqueira (2001) salienta que o exército industrial de reserva, resultado da convergência dos fluxos migratórios para essa região, propiciava a instabilidade no mercado de trabalho aos empregados, tendo em vista que a maior parte dos trabalhadores poderia ser substituída a qualquer momento devido à baixa qualificação exigida para os postos de trabalho e à ampla disponibilidade de mão de obra, o que barateava o seu custo. Tal contingente era de grande relevância para atender, principalmente, a demanda da construção civil tanto das grandes indústrias, quanto das demais empresas e obras de engenharia da época.

Parte dos operários que foram absorvidos em um primeiro momento, na fase de construção das grandes plantas industriais e demais projetos de engenharia (obras prediais, viárias e portuárias), não foi absorvida na fase de operação das indústrias em função das especializações demandadas. Analisando dados do IBGE, Rocha e Morandi (2012) assinalam que o setor secundário, embora tenha evidenciado as maiores taxas de crescimento da População Economicamente Ativa - PEA entre 1960 e 1980, dado o próprio perfil do processo de industrialização, baseada em grandes plantas de alta intensidade de capital, não apresentou capacidade de integrar a totalidade dos migrantes que buscavam vagas de emprego e prosperidade financeira. “Na primeira fase, o aproveitamento dessa mão de obra foi amplo. Entretanto, a demanda por pessoal na fase de operação foi, pelo menos, 50% inferior às etapas de construção civil” (IJSN apud SIQUEIRA, 2001, p. 96).

Sem condições econômicas para retornar às suas localidades de origem boa parte da mão de obra não aproveitada na fase operacional das grandes indústrias passou a ocupar as encostas dos morros, áreas alagadas, manguezais e outros locais desprovidos de infraestrutura urbana. Em geral, essa ocupação irregular procedeu no entorno das áreas economicamente dinâmicas, que foram alvo dos grandes projetos industriais, ou nas proximidades dos bairros que iam sendo ocupados predominantemente por grupos sociais mais privilegiados (proprietários de grandes empresas, diretores dos setores privados e

públicos, profissionais autônomos de nível superior, entre outros), que estavam integrados à divisão do trabalho presidido pela industrialização ou ao setor terciário que estava em ampliação. De acordo com os dados do IBGE (2016), o setor terciário respondia por 49,1% das atividades econômicas[2] do Espírito Santo em 1980. O setor terciário elevou para 57,6% sua participação nas atividades econômicas capixabas em 1990. O terciário desenvolveu certa variedade de comércios e serviços demandados por uma aglomeração urbana com cerca de 700 mil habitantes, como se apresentava o quadro demográfico da Grande Vitória em 1980. A dinamização do terciário decorreu do próprio processo de urbanização. Todavia, a expansão das atividades econômicas desse setor evidenciou tanto o aumento das condições legais de trabalho para uma porção da população com baixa qualificação e proporcionou oportunidades para pequenos postos de trabalho autônomo, quanto possibilitou a elevação do número de trabalhadores sem vinculação com o mercado formal. O grupo de trabalhadores informais (prestadores de serviços não-especializados, ambulantes, biscateiros etc.), formado em geral por pessoas desprovidas de capital e de qualificação profissional adequada, dedicava-se a uma imensa gama de atividades, cuja remuneração nem sempre era condizente com o mínimo necessário para sua manutenção (SIQUEIRA, 2001).

Campos Júnior (2002) analisa que dessa forma o uso e ocupação do território de Vitória e dos municípios que compõem a Grande Vitória ocorreu seletivamente. As famílias mais abastadas que chegavam nessa região apresentavam as condições necessárias, em termos de renda, emprego e *status* social, para se instalar em bairros que já se encontravam ocupados, predominantemente, por grupos privilegiados ou para comprar imóveis em novos empreendimentos em áreas "nobres". Enquanto isso, para as famílias de menor poder aquisitivo restava a opção de uso e ocupação das áreas desprovidas de infraestrutura básica, que já eram poucas em Vitória (localidades alagadas, manguezais e morros), e se estendiam para além desse município nas regiões de periferia com condições ambientais semelhantes, inicialmente em áreas no entorno imediato, como os manguezais de Vila Velha e Cariacica que fazem limite com a Baía de Vitória, e após, nas áreas mais distantes, onde o preço da terra era quase nulo. As camadas intermediárias, de trabalhadores formais com acesso a comprovação de renda, puderam aderir aos conjuntos do Banco Nacional da Habitação, BNH, implantados em áreas ora periféricas que hoje encontram-se completamente inseridas na mancha urbana atual.

---

2 O Valor Adicionado Bruto - VAB foi tomado como referência para o cálculo percentual do setor terciário.

Jardim América e Campo Grande em Cariacica, Parque Residencial Laranjeiras em Serra, Centro de Vila Velha e Centro e nordeste de Vitória podem ser considerados espaços privilegiados da Grande Vitória que se constituíram e/ou se reforçaram como áreas socioeconômicas dinâmicas entre as décadas de 1970 e 1990. Em contrapartida, são exemplos de aglomerados de bairros irregulares que se expandiram nesse mesmo período: Flexal e Nova Rosa da Penha em Cariacica; Carapina e Novo Horizonte em Serra; São Pedro em Vitória; e Terra Vermelha em Vila Velha. Foi a partir desse momento que a configuração espacial da Grande Vitória se formou, bem como quando se aprofundaram os problemas sociais dessa região.

A industrialização, que se concentrou na Grande Vitória, foi significativa para a economia e sociedade capixaba transitar de um padrão rural/agrícola para um padrão urbano/industrial. Todavia, este mesmo processo engendrou uma série de desigualdades socioeconômicas. Ela influenciou algumas transformações econômicas (acumulação, estrutura e divisão do trabalho, por exemplo) e demográficas (componentes naturais, fluxos migratórios, taxa de urbanização etc.) que implicaram em alterações na organização social do território. Essa gênese permite compreender hoje a relação dialética entre o espaço urbano e espaço social na Grande Vitória, que revela padrões e processos de proximidade espacial, distanciamento social e segregação/autossegregação socioespacial na conformação de bairros ditos "nobres", bairros de ocupação irregular, o que o IBGE (2016) chama de "aglomerados subnormais"[3], áreas centrais, áreas de periferia, dentre outras. Tal conformação não foi premeditada. Ela foi um complexo desdobramento do modelo de industrialização posto em prática na maioria dos centros urbanos brasileiros, sendo consolidada ao longo das últimas quatro décadas.

Os tecnocratas formuladores da política de desenvolvimento nacional demonstraram acreditar ser o crescimento econômico a vertente mais relevante, talvez a única urgência da década de 1970. O desenvolvimento social seria uma espécie de consequência da prosperidade econômica do país. Nessa concepção, o modelo econômico que marcou aquela época demonstrava ser suficientemente realista na ótica da planificação. Mas na realidade, nenhuma política nacional estava de fato livre dos comandos do centro na época. Era feito o que era possível no sentido de ocupar uma posição no sistema mundo

3 Conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das seguintes características: irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública).

externo, que ainda assim, seria favorável aos aspectos internos. A fé no crescimento econômico era o (co)mando do centro do capitalismo.

Na verdade, na prática a aplicação deste modelo gerou uma série de desequilíbrios e desigualdades econômicas e sociais que reverberaram nos anos 1980, comprometendo de certa forma o ciclo de crescimento daquela década, a saber, aumento exponencial da dívida externa, hiperinflação, aumento da concentração de renda, fragilidades no mercado de trabalho, deterioração urbana e segregação socioespacial.

No Brasil do século XX, nos processos de industrialização e urbanização nacional e dos estados, foram raríssimas as exceções constatadas em que os modelos de crescimento econômico ou desenvolvimento econômico tenham sido conjugados com políticas de desenvolvimento social. A dissociação entre as esferas econômica e social marcou fortemente o crescimento das cidades e metrópoles brasileiras. Tal dissociação era respaldada no próprio discurso oficial dos tecnocratas por meio de figuras de linguagem. Siqueira (2001) lembra, por exemplo, a teoria delfiniana, amplamente propalada durante a ditadura, que pregava a importância de "primeiro fazer o bolo crescer para depois reparti-lo". O bolo econômico cresceu, sobretudo, durante o "milagre econômico", contudo não foi socialmente repartido. Pelo contrário, os problemas ocasionados pela implementação do modelo econômico racionalista foram divididos em maior proporção com a população: desníveis educacionais, inadequação do perfil de qualificação de mão de obra em relação às exigências de mercado, concentração de renda, empobrecimento de uma grande parcela da sociedade, *déficit* habitacional, deficiência de serviços de saneamento básico e precariedade urbana. Essas são algumas das facetas das paisagens que se constituíram nos aglomerados urbanos brasileiros, dentre estes a Grande Vitória, na década de 1980 em diante.

O centro urbano capixaba constatou em seu processo de urbanização o intenso crescimento populacional, o que caracterizou o inchaço urbano. A convergência dos fluxos migratórios para a Grande Vitória propiciou a formação de uma sociedade com frágil coesão social. Como visto, uma parcela significativa da população não encontrou lugar na dinâmica econômica regida pela industrialização. A falta de emprego e as carências sociais decorrentes da insuficiência de renda mínima para atender as necessidades básicas de cada família resultaram no empobrecimento e degradação urbana. Estabeleceu-se, também, um ambiente propício à violência e ao comércio e consumo de drogas ilícitas de forma descontrolada e disseminada. À medida que o conglomerado urbano se expandia, os problemas sociais se multiplicavam (ROCHA; MORANDI, 2012).

Siqueira (2001) indica que a matriz desenvolvimentista que possibilitou o crescimento econômico capixaba via industrialização se desdobrou com elevado grau de desigualdade. As transformações estruturais influenciadas pelo processo de industrialização daquele período resultaram na intensificação dos fluxos migratórios campo/cidade, alto nível de subemprego nas áreas urbanas, níveis baixos de renda para uma ampla parcela da população e degradação dos padrões de vida para os estratos sociais menos privilegiados. Vale ressaltar que o caso capixaba não se caracteriza como exclusivo. Em meio a esses aspectos se constituiu a (des)ordem urbana que presidiu a urbanização e metropolização brasileira.

Excetuando a questão dos desequilíbrios regionais do Espírito Santo, onde as áreas demográfico-econômicas dinâmicas predominaram em uma faixa litorânea situada a leste da BR-101, a concentração das grandes plantas industriais na Grande Vitória não representaria, por si só, um fator que influenciaria problemas sociais estruturais. Naquele contexto, Siqueira (2001) pondera que a Grande Vitória era carente em infraestrutura básica, constituindo este um dos principais aspectos que proporcionou a desorganização social. Para a referida autora, com o processo de industrialização iniciado na década de 1970 verificou-se a inexistência de políticas urbanas com capacidade de fazer frente aos problemas que passaram a marcar a vida da cidade. Primeiramente, existia a necessidade quantitativa da região se adequar em termos de serviços essenciais à população, tais quais, saneamento básico, saúde, educação, habitação, transporte coletivo, segurança, dentre outros. Do mesmo modo, existia a demanda pela melhor qualidade na prestação de tais serviços, sendo compatível com o novo "*status*" de "metrópole emergente" adquirido pela Grande Vitória.

Seria utópico pensar que, para se iniciar, o processo de industrialização aguardaria a Grande Vitória ou outra região qualquer se preparar para atender todas as demandas sociais e infraestruturais que surgiriam, sobretudo, tratando-se do modelo desenvolvimentista brasileiro dos anos 1970. Entretanto, o processo de industrialização e urbanização capixaba não foi acompanhado de uma intervenção no mínimo adequada, por parte do Estado, visando atender às circunstâncias sociais e infraestruturais adversas na ampla maioria do território, excetuadas as áreas onde residiam as classes superiores. Foi consumada assim uma das principais marcas desse período, a dissociação do crescimento econômico e do desenvolvimento social. Os efeitos dessa dissociação se tornaram mais evidentes nas periferias e/ou áreas menos privilegiadas socioeconomicamente do território da Grande Vitória na década de 1980. Essas áreas, em geral, demons-

traram deficiências no abastecimento de água, na rede de esgoto, na coleta de resíduos sólidos, na iluminação e pavimentação de vias, nos números de escolas, de postos de saúde, de hospitais e de habitações. No que tange este último ponto, Siqueira (2001) sinaliza que, considerando o peso da componente demográfica migratória, as moradias populares não estavam cobrindo a demanda da população, o que deu margem à ocupação irregular e a autoconstrução de áreas periféricas, mais distantes dos centros dinâmicos dos municípios da Grande Vitória, ou áreas *non-aedificandi* no interior de espaços centrais, como as encostas dos morros e manguezais. Além disso, na RMGV como em grande parte do país, a política habitacional implementada pelo BNH, não logrou alcançar as demandas das camadas mais pobres e com menores oportunidades de acesso à terra ou a unidades prontas no mercado privado e formal.

Insta salientar que os problemas de insegurança pública vão se acentuar na Grande Vitória na década de 1990, quando a taxa de homicídios dessa região aumenta consideravelmente em relação à taxa média de assassinatos do Espírito Santo. Segundo dados do SIM/DATASUS, em 1988, as taxas da Grande Vitória e do estado eram de, respectivamente, 29,3 e 27,7 homicídios por 100 mil habitantes. Dez anos depois, em 1998, a taxa da Grande Vitória alcançou 94,9 homicídios por 100 mil habitantes e a taxa do estado chegou a 57,8 assassinatos por 100 mil habitantes. A dinâmica da insegurança pública foi afetada não de forma direta e imediata pelo processo de industrialização. Na verdade, a insegurança estabelecida na Grande Vitória, que na década 1990 destacou o Espírito Santo em nível nacional, foi influenciada pelo padrão da urbanização desordenada e desigual. Essa não foi uma particularidade do estado do Espírito Santo, isso é demonstrado por vários estudos, como por exemplo, em Andrade, Souza e Freire (2013).

A matriz desenvolvimentista brasileira, via de regra, dissociou crescimento econômico e desenvolvimento social. Em decorrência disso a urbanização de aglomerados, como a Grande Vitória, foi marcada por adversidades sociais variadas que se correlacionaram ao logo das décadas posteriores aos anos 1970, engendrando problemas estruturais ainda mais complexos. A implementação de políticas públicas que buscariam amenizar o descompasso entre as esferas do crescimento econômico e desenvolvimento social não se fizeram presentes na Grande Vitória. Porém, no campo do planejamento algumas ações foram traçadas na tentativa de aproximar ambas as dimensões e melhorar a condição de vida nessa região, mas via de regra, os abrangentes planos e estudos não foram postos em prática, com a louvável exceção da integração parcial do transporte coletivo, que propiciou o aumento do alcance

do deslocamento casa-trabalho, ainda que restem atualmente questões relacionadas a sua qualidade e ao esgotamento do modelo.

Com o objetivo de avançar na análise da organização social do território, expressa por meio da tipologia socioespacial, na próxima seção o contexto da RMGV é enfocado, a luz de literaturas especializadas sobre o fenômeno urbano. O atual estágio da organização social do território da RMGV caracteriza uma das resultantes dos processos de industrialização e urbanização capixaba.

Distanciamento social e proximidade espacial em arcos: estudo da organização social do território da RMGV

A busca por um entendimento da dinâmica interna de um espaço metropolitano deve superar a análise dicotômica, ou seja, da oposição crua entre os extremos dados pela parcela dos mais ricos e dos mais pobres do estrato social que o compõe, pois dificilmente esta dualidade poderia "expressar de modo abrangente a complexidade da realidade social urbana" (MOLLENKOPF; CASTELLS, 1992, p. 405). No entanto como explicam os mesmos autores, uma análise baseada em uma estratificação social, tal como observada na formação histórica, econômica, demográfica e político-institucional da Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV, é útil pois, essa perspectiva:

> [...] nos permite entender que o espaço, particularmente o espaço das grandes metrópoles, é socialmente diferenciado em termos de residência e infraestruturas/serviços, seguindo uma hierarquia de renda, educação e ocupação, simbolicamente traduzida em prestígio social (MOLLENKOPF; CASTELLS, 1992. p. 405, tradução nossa).

A historicidade impressa no espaço pelo processo de urbanização capixaba gerou reflexos e implicações que romperam as fronteiras da virada do século e se manifestam na RMGV na atualidade. Em um curto período de tempo, o percentual da população urbana capixaba passou de 29,2%, em 1960, para 79,5%, no ano 2000 (IBGE, 2016). Após os primeiros anos da expansão industrial capixaba, houve uma reconfiguração do tecido urbano, das relações sociais e dos fluxos populacionais. Somado a isso, as mudanças de aspecto socioeconômico da divisão do trabalho e de distribuição de renda favoreceram a evolução da precariedade urbana e empobrecimento da qualidade de vida na Grande Vitória ao longo dos anos 1980 e 1990. De acordo

com os dados do IBGE de 2010, os 7 municípios que compõem a RMGV concentram mais de 48% dos 3,5 milhões de pessoas que residem no Espírito Santo em um território que corresponde a 5% da área do estado. A RMGV responde por quase 60% do PIB estadual[4] e apresenta uma taxa de urbanização de 98%, ou seja, acima da taxa do estado (83%).

O estudo "Níveis de Integração dos Municípios Brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à Dinâmica da Metropolização" do Observatório das Metrópoles, se propõe a classificar[5] os municípios que compõem as Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento e Aglomerações Urbanas de acordo com sua integração à dinâmica da metropolização brasileira, por meio do "levantamento de informações referentes à concentração, distribuição e crescimento populacional; produção e distribuição da riqueza; ocupação do território; mobilidade populacional e grau de urbanização" (RIBEIRO et al., 2014, p. 6).

Assim, de acordo com o nível de integração à dinâmica da metropolização brasileira, os municípios foram classificados como: "Polo", "Polo Estendido", "Muito Alto", "Alto", "Médio", "Baixo" e "Muito Baixo". No caso da RMGV, o estudo aponta além do Polo Vitória, os municípios de Vila Velha, Serra e Cariacica com nível de integração Muito Alto, Viana com nível de integração Alto, Guarapari com nível de integração médio e Fundão com nível de integração baixo (OLIVEIRA JUNIOR et al., 2014). Essa conformação dos níveis de integração à dinâmica da metropolização brasileira, apresentada pelos municípios da RMGV, revela-se como resultante das transições econômicas, demográficas e urbanas analisadas brevemente nas seções anteriores deste texto.

Ribeiro et al. (2012) apontam que a metropolização pode ser definida a partir da relação entre o porte econômico e demográfico das cidades, na medida em que nos municípios polos e nos que apresentam os níveis de integração mais elevados em relação à dinâmica da metropolização brasileira, o peso da economia é maior ou próximo da participação da população, enquanto nos níveis relativos à menor integração o peso da população é maior que o econômico. Nessa perspectiva, a metropolização capixaba seria constituída

---

4 O PIB do Espírito Santo em 2010 foi de R$ 87 bilhões (IBGE).

5 Para a classificação foi utilizada a análise fatorial por componentes principais e análise de cluster, utilizando as seguintes variáveis: população (log); taxa de crescimento populacional; grau de urbanização; percentual de trabalhadores em ocupações não-agrícolas; densidade populacional dos setores urbanos; produto interno bruto (PIB log); total de rendimentos (log); entrada e saída por movimento pendular; porcentagem de entrada e saída de movimento pendular. Como variáveis suplementares foram utilizadas informações a presença de portos e aeroportos no município (RIBEIRO et al., 2014).

apenas pelos municípios de Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana, por remeterem níveis de integração de polo, muito alto e alto. É importante salientar que no início de sua institucionalização a RMGV abrangia exatamente esses municípios. A inserção de Guarapari e Fundão, cujos níveis de integração são médio e baixo, ocorreu posteriormente.

Embora a descrição dual (MOLLENKOPF; CASTELLS, 1992) siga o pressuposto de que há, dentro de cada cidade, uma cidade habitada pelos ricos e outra, habitada pelos pobres, a análise do que há entre esses dois extremos, expresso por meio das tipologias socioespaciais e como se relacionam os espaços ocupados por cada tipo socioespacial é o que permite uma visão abrangente do espaço urbano da RMGV, que funciona na realidade como uma única cidade a despeito dos limites administrativos, principalmente entre os municípios com maior proximidade territorial com a capital. A análise de Milton Santos (2004) a partir do que ele denomina como os "dois circuitos da economia urbana", mesmo mantendo a ideia de hierarquia e polarização, demonstra que essa relação guarda uma integração, uma interdependência e uma complementaridade de papeis que, não negando o conflito inerente, são fundamentais na compreensão do espaço urbano. Para Milton Santos (2004), os circuitos econômicos urbanos explicariam em parte a organização espacial das cidades. De acordo com ele,

> a existência de uma massa de pessoas com salários muito baixos ou vivendo de atividades ocasionais, ao lado de uma minoria com rendas muito elevadas, cria na sociedade urbana uma divisão entre aqueles que podem ter acesso de maneira permanente aos bens e serviços oferecidos e aqueles que, tendo as mesmas necessidades, não têm condições de satisfazê-las (SANTOS, 2004, p. 37).

Na visão do referido autor, tais diferenças são a causa e o efeito da existência, ou seja, da formação e manutenção dos dois circuitos econômicos urbanos.

O *circuito superior*, composto pelos bancos, comércio e indústria de exportação, estabelecimentos e serviços modernos, atacadistas e transportadores em larga escala, representa o campo econômico de atuação direta das classes abastadas. As classes que compõem o circuito superior exercem forte influência sobre o poder político e decisões públicas da cidade. São essas classes que o direito urbanístico seletivo normalmente favorece, além das decisões públicas de infraestrutura e embelezamento urbano se darem com frequência nos espaços por elas ocupados.

O *circuito inferior*, constituído essencialmente por formas de fabricação não-capital intensivo, pelos serviços não modernos fornecidos a varejo e pelo comércio tradicional de pequena dimensão, congrega as atividades econômicas das classes média, popular e pobre. Esta última busca a subsistência através dos subempregos e exerce influência quase nula frente aos processos de decisões sobre a organização espacial.

De acordo com Santos (2004), a existência das classes média e popular afasta a ideia de ruptura ou de espaços econômicos impermeáveis. Além de apresentar certa dependência em relação ao circuito superior, algumas atividades desempenhadas por essas classes, serviços especializados, comércio, transportes, prestação de serviços domésticos etc., servem como "correia de transmissão", evidenciando a integração entre os circuitos econômicos urbanos.

Este foi um dos motivos que conduziram Santos (2004) a recusar a concepção da relação dualista entre os espaços urbanos segregados, em favor da adoção do conceito de bipolarização dos circuitos econômicos. Os circuitos superior e inferior remontam o funcionamento e as práticas de uma só sociedade, da qual os polos são parte integrante. Esses dois polos têm sua origem no curso de um mesmo processo histórico delineado pelas transições econômica, demográfica e urbana. Não existe dualismo. Os dois circuitos têm a mesma matriz de formação, o mesmo conjunto de causas e são interconectados. Destarte, insta frisar que, apesar da aparente condição de interdependência, o circuito inferior apresenta significativa dependência em relação ao circuito superior, haja vista a posição socioeconômica privilegiada dos componentes (grandes empresas industriais e comerciais, domínio de mercados especializados, grupos sociais com forte poder político-econômico etc.) deste último.

A noção de acesso de maneira permanente, por parte das classes privilegiadas, e acesso insuficiente, por parte das classes desprivilegiadas, à distribuição de renda, aos bens particulares e ao uso e ocupação do solo urbano, que é trabalhada por Santos (2004) em uma concepção bipolar, remete à ideia de "desfiliação social" trabalhada por Castel (1998). Este último autor considera que o referido termo traduz as situações de dissociação, desqualificação ou invalidação social, nas quais as pessoas e espaços desprivilegiados não se encontram filiados de maneira completa e suficiente à distribuição dos benefícios estruturais e infraestruturais urbanos.

Santos (2014) parte de um recorte econômico para definir as classes que compõem o circuito inferior como aqueles que não têm acesso, de modo regular, aos bens e serviços considerados o mínimo indispensável em uma certa sociedade. Acrescenta-se aqui, com base em Castel (1998),

que os referidos grupos de pessoas, também, não se encontram filiados de forma suficiente aos serviços e equipamentos coletivos oferecidos na cidade. Em geral, trata-se dos não-empregados e dos subempregados, mas também dos assalariados que recebem muito pouco e ocupam áreas menos privilegiadas da cidade.

Na esteira da perspectiva socioeconômica, Santos (2004, p. 50) aponta que as classes superiores são caracterizadas pela reduzida elite que possui efetivo controle sobre a economia urbana e ampla influência sobre o poder político e as decisões estratégicas que interferem na organização espacial da cidade. Indivíduos que compõem as altas cúpulas dos governos, proprietários e gestores de grandes indústrias e empresas comerciais, burocratas da administração pública, entre outras pessoas político-economicamente influentes, são os principais representantes do circuito superior.

Santos (2004) define as classes intermediárias por eliminação. Elas são formadas pelas classes médias, funcionários públicos, intelectuais, jornalistas e outros profissionais amplamente ligados ao setor capitalista, mas cujos ganhos são insuficientes para ascenderem na estrutura econômica, e pelas classes populares, empregados assalariados e/ou autônomos de todo tipo que se situam acima do nível de subsistência. Ainda que as classes intermediárias sejam beneficiárias com frequência, da distribuição dos serviços e equipamentos coletivos urbanos e apresentem situação favorável quando comparadas às classes populares, em relação à distribuição de renda e ao acesso aos bens de consumo da contemporaneidade; elas não dispõem do mesmo controle e poder decisório exercido pelas classes abastadas.

O modelo tripartite de organização e composição do espaço apresentado por Santos (2004), em sua análise socioeconômica dos circuitos superior e inferior, revela ao mesmo tempo o poder político e o *status* social como fatores que distinguem as classes abastadas, intermediárias e pobres na organização socioespacial das cidades.

Assim, a análise intramunicipal de temas como demografia, economia e o papel de cada município na conformação da RMGV e sua função na rede de cidades, ao mesmo tempo em que descrevem as relações entre os sete municípios que a compõe, constituem o pano de fundo para a análise dos níveis de desigualdade e, algumas vezes, de segregação entre os diferentes estratos do espaço metropolitano como um todo, por meio da análise dos indicadores no quadro dos tipos socioespaciais.

A supremacia do município polo é patente em todos os temas, indicando uma concentração das estruturas de produção e, portanto, das condições de infraestrutura: da mesma forma que a RMGV concentra riqueza

e população no Espírito Santo, Vitória[6] as concentra em relação à RMGV. Ambas constatações podem ser explicadas a partir da análise do processo histórico capixaba, pois como se observa em outras obras a respeito da RMGV, não é possível fazê-la objeto de análise sem descrever pontos chave da conformação de seu território e sua preponderância relativa ao estado do Espírito Santo.

De modo resumido, logo em suas origens, a Grande Vitória foi marcada principalmente por duas decisões exógenas que, para o Espírito Santo, tiveram papel complementar: a política de erradicação dos cafezais e o II Plano Nacional de Desenvolvimento - PND. A erradicação dos cafezais, política nacional para fazer frente à baixa dos preços do café, produziu no Espírito Santo efeitos mais profundos do que aqueles sentidos por outros estados produtores, dada a estrutura local de produção, e liberou do meio rural enorme contingente populacional em meados dos anos 1960. Igualmente, as decisões relacionadas ao II PND, que tinha por meta diversificar a estrutura produtiva e descentralizar o parque industrial nacional, fez com que fossem instaladas importantes plantas industriais, concentradamente na RMGV.

Em certa medida, as decisões nacionais no território, ainda que articuladas às elites políticas locais, estavam muito de acordo com o que propõe Ribeiro (2013), com base em José Luis Fiori, de que o desenvolvimento do capitalismo no Brasil teve como fundamento o fato de que a urbanização brasileira resulta do modo como o país se insere na economia-mundo:

> Com efeito, as características da nossa urbanização tanto nos seus aspectos ecológico-demográficos e ecológico-econômicos (o que na linguagem do nosso campo chamamos rede de cidades), quanto no que diz respeito aos traços gerais da nossa sociedade urbana decorrem nas várias etapas da nossa inserção nesta economia-mundo capitalista: como colônia, como país agroexportador e como economia parcialmente industrializada. Implica também em considerar o processo de urbanização como resultado de uma economia política constituída simultaneamente por articulações e conflitos simultaneamente internos e externos à sociedade brasileira (RIBEIRO, 2013, p. 28).

6 Embora Vitória seja a quarta cidade em população da RMGV, fato particular no contexto brasileiro, mantém-se com folga como município mais povoado da região, com uma densidade demográfica de aproximadamente 3,5 mil hab/km², bem acima do segundo lugar, Vila Velha, com aproximadamente 2 mil hab/km².

O movimento migratório intensificado em meados de 1960 certamente influenciou a reconfiguração espacial da RMGV, e foi a expressão local da "mercantilização da força de trabalho" (RIBEIRO, 2013) que permitiu tanto a implantação das grandes plantas industriais quanto a formação de um grande exército industrial de reserva, sem possibilidades, uma vez que supérfluo, de exigir melhores condições de sua reprodução como força de trabalho.

Na RMGV, acompanhando o crescimento demográfico que fez a população quase dobrar entre 1970 e 1980, a mancha urbana se expande quase 100% entre 1970 e 1978, passando de aproximadamente 60 a 112 km² no mesmo período, o que representa uma média de 6,75 km² ao ano. Mesmo com a diminuição do ritmo ao longo das décadas seguintes, entre 2007 e 2013 a RMGV se expandiu 4,5 km² por ano em média (IJSN, 2016). Este crescimento da população urbana na RMGV, como no restante do país, "não foi acompanhado de políticas de provisão estatal de moradia acompanhadas de políticas de regulação do uso e ocupação do solo urbano, como ocorreu nos países europeus" (RIBEIRO, 2013, p. 33) e marcou notadamente a qualidade das infraestruturas urbanas da região: melhor distribuídas no município polo e nas áreas mais centrais de Vila Velha e de Serra, não obstante a RMGV haver recebido 80,60% de todas as unidades produzidas pela COHAB-ES, no período de atuação do BNH, (NODARI; GUIDONI apud MONTEIRO; BERTOLANI; BERGAMASCHI, 2014, p. 201).

Se as origens do processo de institucionalização da Grande Vitória se iniciam ainda no final da década de 1960 com Comissão de Planejamento Integrado da Grande Vitória - COPI, é somente em meados da década de 1990 que a Região Metropolitana da Grande Vitória é realmente institucionalizada, para em meados da década de 2000 passar a ser amparada por um conselho e um fundo metropolitano de desenvolvimento.

As decisões locacionais das grandes plantas industriais são apontadas como a causa pela qual a Região Metropolitana é hoje concentradora de aproximadamente metade da população estadual e de mais de 60% de seu Produto Interno Bruto. Além disso, em 2010, na RMGV estão 47,2% do total de pessoas ocupadas no estado, mas em termos de massa salarial, esta corresponde à aproximadamente 60% do total estadual em 2010. Ambos indicadores evidenciaram aumento com relação a 2000, mas residir na Região Metropolitana significa um maior rendimento com relação aos trabalhadores do interior do estado, em torno de 42%, o que em média significou um ganho de R$ 633,72, mais que um salário mínimo (SM) em 2010 (R$ 510,00) e quase um salário considerando o valor do SM de 2013 (R$ 678,00) (IBGE, 2016).

Vitória, município polo, concentra 48% do PIB da RMGV e aproximada-

mente 35% da renda aglomerando não apenas o emprego, mas o emprego melhor remunerado, o que explica a diferença de quase 200% entre o rendimento médio dos trabalhadores da capital comparados ao de Viana, município classificado no nível de integração alto em relação à dinâmica da metropolização brasileira.

Mas a polarização da capital tem efeitos positivos sobre os municípios de mais alto índice de integração em que residem aproximadamente 70% da população da RMGV. Serra, Vila Velha e Cariacica, têm crescido em participação no PIB da RMGV, com destaque para Serra, que passou de 21,1% em 2000 a 24,5% em 2010. Na RMGV, os municípios de mais alta integração à dinâmica da metropolização brasileira, também mostram maior razão de pessoas ocupadas em atividades não-agrícolas (IBGE, 2016; RIBEIRO et al., 2014).

Essa centralidade desequilibrada se reflete em problemas de mobilidade, posto que Vitória é o único município metropolitano que soma mais viagens de entrada que de saída, sendo o principal destino dentre os municípios, seguido de Serra. Por outro lado, Cariacica é o município de onde mais saem residentes rumo ao trabalho nos outros municípios.

De fato, Serra tem apresentado maior evolução nos indicadores demográficos e econômicos, o que pode indicar um maior dinamismo em relação aos demais municípios. Além da maior taxa de crescimento populacional desde 1970, percebe-se que Serra foi o município que teve maior crescimento da mancha urbana (atualmente quase 1/3 da RMGV) no período, consolidou-se como segundo maior PIB estadual e vem evoluindo em sua renda média em um ritmo superior aos demais municípios, apesar de ainda estar bem aquém da renda média de Vitória e Vila Velha e menor mesmo que a média estadual. Na última década, Serra também teve o maior crescimento nas entradas pendulares e maior saldo migratório da região. Os efeitos da migração também legaram à Serra a base piramidal mais larga e o topo mais estreito, com 16% de sua população situadas entre 0 e 9 anos e menos de 3% acima de 70 anos, em 2010, além da maior proporção de jovens e o menor índice de envelhecimento, apesar de o município ter apresentado o maior declínio na taxa de fecundidade na última década. Tudo isso tende a fortalecer o município no contexto metropolitano, redefinindo centralidades a médio-longo prazo (IBGE, 2016).

De acordo com a tipologia socioespacial (Figura 1), os tipos hierarquicamente superiores têm apresentado uma mudança mais rápida nos arranjos domiciliares, para o qual o grau de escolaridade tem uma grande influência. Como decorrência, a pirâmide etária desses tipos também tem apresentado mudanças mais significativas. Os tipos socioespaciais superiores tendem a residir mais próximos ao local de trabalho, o que diminui seu tempo de deslo-

camento e, em conjunto com o fato dessas áreas, em geral, apresentarem melhor nível de infraestrutura e serviços, contribui para ter um Índice de Bem Estar Urbano (IBEU) melhor que as demais áreas (LIRA; OLIVEIRA JUNIOR; MONTEIRO, 2014).

Os indicadores de emprego apresentaram melhoras entre 2000 e 2010. Se para o conjunto das tipologias houve uma diminuição significativa da taxa de desemprego, as diferenças se mantêm, com o tipo Superior-médio apresentando a metade da taxa verificada no tipo Popular. Por outro lado, o tipo Popular-agrícola foi o que apresentou maior percentual de fragilidade ocupacional (LIRA; OLIVEIRA JUNIOR; MONTEIRO, 2014).

Quanto aos deslocamentos casa-trabalho, além da já esperada conclusão de que os tipos socioespaciais hierarquicamente superiores realizam deslocamentos mais rápidos, cabe frisar que, exceto nos espaços classificados pelo tipo popular, as categorias sócio-ocupacionais, tendem a ter deslocamentos mais curtos quando habitam espaços onde são predominantes (LIRA; OLIVEIRA JUNIOR; MONTEIRO, 2014).

Segundo Marcuse e Van Kempen (2000), ao investigar se há de fato uma nova ordem espacial nas cidades em função da economia globalizada (que aqueles autores situam iniciada em algum ponto de 1970), através de estudos de caso de cidades ao redor do mundo, propõem como hipótese inicial que "mesmo que as cidades sempre tenham sido divididas em termos de cultura, função e *status*, o padrão atual é uma nova, e em muitos sentidos aprofundada, combinação dessas subdivisões" (MARCUSE; VAN KEMPEN, 2000, p. 3, tradução nossa). Não obstante as diferenças entre as cidades, há características comuns que incluem uma maior demarcação dos territórios do que os autores chamam de

> uma nova pobreza urbana por um lado e de atividades de negócios altamente especializada e internacionalmente conectada, por outro, com crescentes divisões espaciais não apenas entre cada uma delas, mas também entre segmentos da 'classe-média' entre elas (MARCUSE; VAN KEMPEN, 2000, p. 3, tradução nossa).

Em outras palavras, são nas aglomerações urbanas que se pode encontrar o que há de melhor, mas são também nesses espaços que a ausência do básico pode ser mais contundente, devido aos contrastes socioespaciais constatados por uma população que vivencia um espaço comum, já que nem mesmo a autossegregação das classes mais altas é capaz de promover uma ruptura absoluta com os demais estratos.

Considerações finais

A leitura da RMGV buscando analisar as transformações e permanências na (des)ordem urbana, nas últimas décadas, remete de tal maneira ao descompasso entre as dinâmicas econômica e social. A (des)organização urbana marca o espaço, quando comparadas as estruturas de produção que permitem a essa região metropolitana ser o *lócus* mais privilegiado do Estado ao mesmo tempo em que o seu tecido urbano mostra, ainda presentes, precariedades pendentes em saneamento básico e habitação, por exemplo.

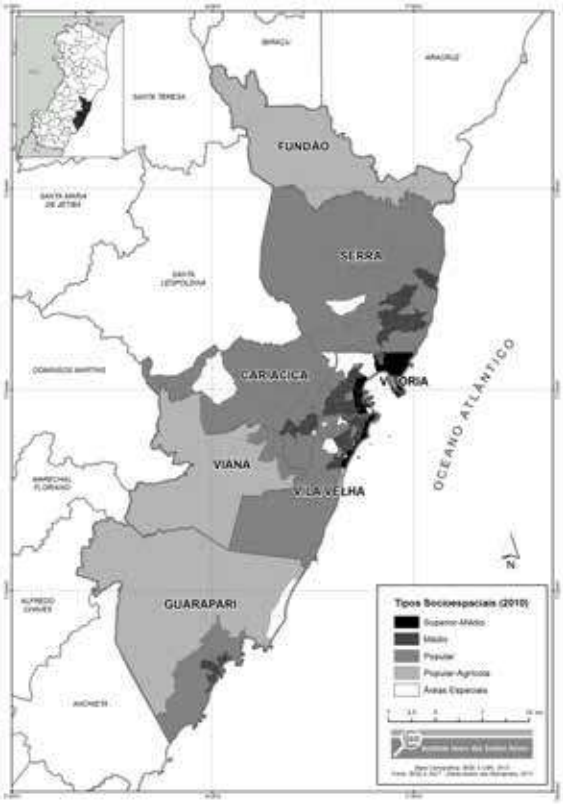
Embora a RMGV tenha um papel de influência preponderante ao território estadual, na busca da leitura dessas subdivisões internas ao espaço urbano, expressas por meio das tipologias, percebe-se um modelo em arco, em que as localizações dos tipos superiores segundo a classificação socioespacial concentram-se nas porções litorâneas, com forte centralidade de Vitória, e os demais tipos desenham arcos sucessivos, à medida em que se afastam desta centralidade em direção aos limites da região metropolitana, onde a noção de periferia pode ser estabelecida (Figura 1). A disposição desses arcos socioespaciais em certa medida é influenciada pelo recorte natural do litoral, delimitador dos espaços litorâneos privilegiados pelo prisma ambiental, social, econômico e infraestrutural, que no caso da RMGV se restringem a uma pequena porção dos municípios de Vitória e Vila Velha. Todavia, a estrutura e consciência de classes revelam uma relação de distanciamento social e proximidade espacial na organização social do território da RMGV. Tal relação socioespacial, apesar de não ser absoluta por uma série de nuances que expõem a complexidade do espaço urbano, pode ser vislumbrada também na análise dos deslocamentos pendulares, do Índice de Bem Estar Urbano e até mesmo na dinâmica criminal constatada em diferentes espaços da RMGV (LIRA; OLIVEIRA JUNIOR; MONTEIRO, 2014).

Por outro lado, ao se relacionar o nível de abertura da economia do Espírito Santo ao percentual relativo à RMGV, pode-se inferir que o território, em termos de localização de postos de trabalho melhor remunerados e estrutura de produção marcada pelo setor de serviços, continua muito dependente de decisões tomadas além de suas fronteiras. Isso pode ser observado ao se analisar a razão entre a corrente de comércio (exportações mais importações) e PIB da região. Se em 2000, a cada real produzido no estado, 79 centavos tinham alguma relação com o comércio exterior, em 2010 esse valor cai para 68 centavos, o que apesar de indicar uma queda, ainda demonstra uma forte influência dos condicionantes externos (LIRA; OLIVEIRA JUNIOR; MONTEIRO, 2014).

O fortalecimento do setor de petróleo no estado tende a manter essa relação de dependência, inclusive causando mudanças significativas em municípios de menor porte, como Fundão que, em uma década viu seu setor secundário saltar de 21% para 51% de participação no PIB (IBGE, 2016).

Se no passado as decisões nacionais moldaram a RMGV, criando até mesmo sua hegemonia no contexto estadual, cumpre notar que hoje, as decisões relativas às maiores plantas industriais e ao principal porto da região, grande responsável pelo escoamento do minério de ferro do Brasil, cabem as empresas privadas, cujo papel no cenário macroeconômico está atrelado às flutuações da demanda internacional por *commodities*. Ou seja, muito embora o território metropolitano seja o lugar da estrutura produtiva mais sofisticada, diversificada e de melhor remuneração é também extremamente vulnerável às decisões e demandas do sistema econômico mundial, refletindo de modo acentuado a posição relativa do Brasil e do Espírito Santo no capitalismo global.

Figura 1 – Tipologia Socioespacial, RMGV – 2010



Fonte: LIRA; OLIVEIRA JUNIOR; MONTEIRO, 2014

Por mais que esta leitura pareça a um tempo desencorajadora, à medida que lança luz sobre a inoperância de um planejamento abrangente, incapaz nas décadas passadas de enfrentar as questões de infraestrutura na escala em que foram demandadas, um novo período de planejamento se encontra aberto: a questão metropolitana está amparada pela Lei nº 13.089/2015, marco legal conhecido como Estatuto da Metrópole, que pretende não apenas disciplinar o que no Brasil poderá ser classificado como Região Metropolitana, mas também fazer surgir planos de desenvolvimento urbano integrados, elaborados em conjunto por estados e municípios, tendo como objeto seu tecido urbano comum. Resta saber, se novas pesquisas sobre as regiões metropolitanas deverão se debruçar sobre o assunto, se mais uma vez o instrumento do "plano", dessa vez metropolitano, vai se mostrar uma aposta duradoura e/ou eficiente frente aos desafios e às assimetrias de poder entre as classes que compõem o tecido social.

Referências bibliográficas

ALVES, José Eustáquio. **A transição demográfica e a janela de oportunidade.** São Paulo: Instituto Fernand Braudel, 2008.

ALVES, José Eustáquio. CAVENAGHI, Suzana. **Tendências demográficas, dos domicílios e das familias no Brasil.** Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2012.

ANDRADE, Luciana; SOUZA, Dalva; FREIRE, Flávio (orgs.). **Homicídios nas regiões metropolitanas.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela; FRANCO, Samuel. Afinal, as Mudanças nos Benefícios Sociais Ocorridas a partir de 2001 tiveram Influência sobre a Queda na Desigualdade e na Pobreza? In: CGEE, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Análise da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - **PNAD 2005**: desigualdade e pobreza. Brasília: MTE/CGEE, 2007.

BCB, Banco Central do Brasil. **Sistema gerenciador de séries temporais.** Disponível em: <www.bcb.gov.br>. Acesso em: 03 fev. 2016.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2003.

BRASIL. **Lei nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015.** Disponível em: < www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 03 fev. 2016.

CADWELL, John. Toward a restatement of demographic transition theory. In: **Population and development review**. v. 2, n. 3/7, 1976, pp. 321-366.

CAMARANO, Ana Amélia. A demografia e o envelhecimento populacional. In: BORGES, Ana Paua; COIMBRA, Angela Maria (org.). **Envelhecimento e saúde da pessoa idosa.** Rio de Janeiro: EAD/ENSP, 2008, pp. 110-133.

CAMPOS JÚNIOR, Carlos Teixeira. **A construção da cidade:** formas de produção imobiliária em Vitória. Vitória - ES: Florecultura, 2002.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social:** uma crônica do salário. Petrópolis - RJ: Vozes. 1998.

CASTIGLIONI, Aurélia H.. Migração: abordagens teóricas. In: ARAGÓN, Luís E. (Org.). **Migração Internacional na Pan-Amazônia.** Belém: NAEA/UFPA, 2009, pp. 39-57.

CORRÊA, Roberto. **O espaço urbano.** São Paulo: Ática. 1995.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos:** o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística. **Regiões de Influência das Cidades - REGIC 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

_____. **Series estatísticas.** Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 03 fev. 2016.

IJSN, Instituto Jones dos Santos Neves. **Publicações.** Disponível em: <www.ijsn.es.gov.br>. Acesso em: 03 fev. 2016.

KAPLAN, Ethan; RODRIK, Dani. **Did the Malaysian capital controls work?** Cambridge: Havard University, 2001.

FERRARI, Célson. **Curso de planejamento municipal integrado. São Paulo - SP: Pioneira, 1982.**

FIORI, José Luis. Sonhos prussianos, crises brasileiras – leitura política de uma industrialização tardia. In: **Ensaios FEE**. Porto Alegre, 11(1), pp. 41-61, 1990.

FONSECA, Pedro; MONTEIRO, Sergio. O Estado e suas razões: o II PND. In**: Revista de Economia Política**, vol. 28, n. 1 (109), 2007, pp. 28-46.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil.** 30 ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999 [1970].

_____. **La production de l'espace**. Paris: Anthropos. 2000.

LESSA, Carlos. **A estratégia e desenvolvimento** - 1974/1976: sonho e fracasso. Tese para concurso de professor titular. Rio de Janeiro: UFRJ, 1978.

LESSA, Carlos; DAIN, Sulamis. Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento. In: BELLUZZO, Luiz. Gonzaga; COUTINHO, Renata. (orgs.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil:** ensaio sobre a crise. São Paulo: Brasiliense, 1980.

LIRA, Pablo; OLIVEIRA JUNIOR, Adilson; MONTEIRO, Latussa (editores). **Vitória:** transformações na ordem urbana: território, coesão social e governança democrática. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2014.

LIRA, Pablo et al. Estrutura social e organização social do território: Análise da tipologia socioespacial da Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV. In: LIRA, Pablo; OLIVEIRA JUNIOR, Adilson; MONTEIRO, Latussa**. Vitória:** transformações na ordem urbana: território, coesão social e governança democrática. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2014.

MARCUSE, Peter; VAN KEMPEN, Ronald (editors). **Globalizing Cities:** a new spatial order. Malden: Blackwell, 2000.

MOLLENKOPF, John; CASTELLS, Manuel (editors). **Dual city:** restructuring New York. New York: The Russel Foundation, 1992.

MONTEIRO, Latussa; BERTOLANI, Marlon; BERGAMASCHI, Rodrigo. Organização social do território e formas de provisão de moradia. In: LIRA, Pablo; OLIVEIRA JUNIOR, Adilson; MONTEIRO, Latussa. **Vitória:** transformações na ordem urbana: território, coesão social e governança democrática. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2014.

NERI. M. **A nova classe média:** o lado brilhante dos pobres. Rio de Janeiro: FGV/IBRE/CPS, 2010.

OLIVEIRA JUNIOR, Adilson et al.. A metrópole na rede urbana brasileira e na configuração interna. In: LIRA, Pablo; OLIVEIRA JUNIOR, Adilson; MONTEIRO, Latussa (editores). **Vitória:** transformações na ordem urbana: território, coesão social e governança democrática. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2014.

POCHMANN, Márcio. Pobreza e riqueza no Brasil metropolitano. **Comunicado da Presidência - IPEA**, n 7, Brasília, Agosto. 2008.

RIBEIRO, Luiz Cesar. A ordem urbana na metrópole do Rio de Janeiro: caminhos e síntese. In: RIBEIRO, Luiz Cesar (editor). **Rio de Janeiro:** transformações na ordem urbana: território, coesão social e governança democrática. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015.

_____. **Transformações da Ordem Urbana na Metrópole Liberal-Periférica:** 1980/2010. Hipóteses e estratégia teórico-metodológica para estudo comparativo. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2013.

RIBEIRO, Luiz Cesar; RIBEIRO, Marcelo. **Análise social do território:** fundamentos teóricos e metodológicos. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

RIBEIRO, Luiz Cesar et. al. **Integração dos municípios brasileiros à dinâmica de metropolização.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

ROCHA, Haroldo; MORANDI, Angela Maria. **Cafeicultura e grande indústria:** a transição no Espírito Santo 1955-1985. 2. ed. Vitória: Espírito Santo em Ação, 2012.

ROCHA, Sonia. Opções metodológicas para a estimação de linhas de indigência e de pobreza no Brasil. **Texto para discussão - IPEA,** n 720, Rio de Janeiro, 2000.

SANTOS, Milton. **O espaço dividido:** os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2004.

SIQUEIRA, Maria da Penha. **Industrialização e empobrecimento urbano:** caso da grande vitória 1950-1980. Vitória: Edufes, 2001.

SIM/DATASUS, Sistema de Informações sobre Mortalidade e Banco de Dados do Sistema Único de Saúde do Ministério da Saúde. TABNET. Disponível em: < w3.datasus.gov.br/datasus/datasus.php>. Acesso em: 03 fev. 2016.

SOUZA, J. **Os batalhadores brasileiros.** Nova classe média ou nova classe trabalhadora? Belo Horizonte: UFMG. 2010.

STIGLITZ, Joseph. **Making globalization work.** New York: W. W. Norton & Company, 2006.

ZANOTELLI, C. *et al*. **Atlas da Criminalidade no Espírito Santo**. 1. ed. São Paulo: Annablume. 2011.

CAPÍTULO 12

Curitiba: entre transformações e permanências

Rosa Moura
Olga Lucia Castreghini de Freitas-Firkowski

Introdução

Entre os anos 1980 e 2010 o espaço metropolitano de Curitiba sofreu profundas transformações de ordem econômica, social e institucional sem, contudo, ter superado as condições de desigualdade e segregação socioespacial presentes desde sua configuração.

Antecedendo esse período, mudanças na base produtiva paranaense fortaleceram a localização do setor industrial nesse espaço, dotando-o de infraestrutura e serviços mais qualificados. Ao mesmo tempo, provocaram alterações na pauta e meios de produção agropecuária, assim como concentração fundiária, gerando fluxos migratórios expressivos, que se direcionaram majoritariamente para Curitiba e entorno. Findos os anos 1960, a urbanização, o incremento populacional e a periferização nessa porção do Paraná foram elementos suficientes para justificar sua inclusão entre as unidades metropolitanas institucionalizadas pela lei federal nº 14/1973. Mas, a consolidação desse espaço como metropolitano apenas veio a ocorrer mais tarde.

As transformações trazidas pela expansão industrial monopolista dos anos 1970 reforçaram o peso dessa região na economia estadual, e nos anos 1980 tornaram indubitável o papel hegemônico da metrópole. Uma metrópole que, como as outras, caracterizava-se pela concentração do poder econômico, social, político e cultural, mas também pela segregação socioespacial, fortemente motivada pela especulação na dinâmica da organização do território metropolitano. Nos anos 1990 e 2000, a instalação do polo automotivo renovou o papel industrial do espaço metropolitano, não só ampliando a área de incidência das plantas industriais, como se valendo de uma indústria reestruturada, fortemente apoiada em serviços e alta tecnologia. Ampliou-se a participação do setor terciário na composição da renda regional, porém, mesmo com a redução dos fluxos migratórios e do crescimento populacional, desigualdade e segregação continuaram sendo características do espaço metropolitano.

As condições favoráveis do mercado de trabalho durante os anos 2000 a 2010, a melhoria da renda da população, as maiores ofertas habitacionais acenavam para a possibilidade de mudança desse cenário. Porém, as pesquisas realizadas e que subsidiam o presente texto, apontaram que era prematuro admitir uma ruptura nas contradições sociais presentes, o que vem se confirmando.

Passada metade de mais uma década, torna-se ainda mais comprovável a hipótese de que, no período considerado para a pesquisa sobre o espaço metropolitano de Curitiba, a metrópole institucionalizada se configurou de fato, expandiu-se e consolidou-se, tornou-se uma centralidade que ultrapassa as fronteiras do Estado, mas não conseguiu superar suas históricas condições de desigualdade e segregação socioespacial.

A configuração metropolitana

O aglomerado metropolitano constitui-se na área mais dinâmica da Região Metropolitana de Curitiba, institucionalizada pela lei complementar federal nº 14/1973, inicialmente composta por 14 municípios. Nos anos 1990, esse território institucional passou a integrar 26 municípios, cinco resultantes de desmembramentos e sete incorporados pela faculdade constitucional adquirida pelo Estado de instituir ou alterar a composição das unidades regionais. Mais recentemente a composição da RMC elevou-se a 29 municípios, estendendo-se entre os limites estaduais do Paraná com São Paulo e com Santa Catarina (figura 1).

FIGURA 1 – A RMC NO ESTADO DO PARANÁ - 2015

FONTES: lei federal 14/73 e legislações estaduais até 2015

O aglomerado metropolitano é composto por 14 municípios (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) que formam a mancha contínua de ocupação da metrópole e seus vetores de mais intenso crescimento populacional.

É esse recorte espacial que dá sentido à discussão metropolitana aqui empreendida, e para o qual se voltam algumas questões norteadoras da pesquisa: Quais as transformações ocorridas na metrópole de Curitiba no período 1980-2010? Quais as mudanças e quais as permanências na ordem urbana desse espaço, resultantes do confronto entre dinâmicas locais e nacionais, que vislumbram uma explicação abrangente da realidade metropolitana?[1]

Para responder tais questões é necessário considerar o contexto atual da metropolização brasileira, marcado no final do século XX pela preponderância dos interesses corporativos de empresas multinacionais, que passaram a determinar a expansão do espaço metropolitano, em vetores que expressam a homogeneização provocada pela reestruturação urbana e pelas novas demandas de localização decorrentes da desconcentração industrial. De modo geral, novos objetos/artefatos urbanos desencadearam não só a ampliação dos limites das aglomerações existentes como alcançaram, em continuidade, cidades e aglomerações circunvizinhas, resultando uma configuração polinucleada, dispersa, fragmentada e desigual. Mesmo assim, a oposição centro-periferia permanece presente nas grandes aglomerações, mas seu significado se modificou e tornou-se insuficiente para explicar o crescimento da cidade.

> Pois, é inegável que outras forças globais – a reestruturação produtiva, a internacionalização e a financeirização – associadas à produção de artefatos arquitetônicos e urbanos novos – produtos imobiliários (...) – começam a conformar espaços emergentes onde uma distribuição diferente dos grupos e das atividades sociais configuram um novo espaço metropolitano. (PEREIRA, 2004, p.21)

Desse processo decorre uma mudança completa na estrutura, forma e função da metrópole. "Metamorfoseiam-se as relações sociais e o espaço,

1 A "articulação do mix de modos de integração econômica com a organização social do território, padrões de sociabilidade e as formas de intervenção pública resultou na constituição de uma ordem urbana da metrópole liberal-periférica." (RIBEIRO, 2013, p.9 – itálico no original).

anunciando que estamos vivendo um período de transição, uma transformação qualitativa para algo diferente do que conhecemos", conforme Lencioni (2011, p.51). Para a autora, as principais características que sintetizam a metamorfose da metropolização do espaço são:

(i) não se trata apenas da transição do rural para o urbano, embora possa contê-la, pois seu núcleo é a urbanização;
(ii) conforma uma região de grande escala territorial, com limites extremamente dinâmicos e difusos;
(iii) expressa ao mesmo tempo uma nítida e intensa fragmentação territorial e uma transparente segregação social;
(iv) se redefinem as hierarquias e a rede de relações entre as cidades;
(v) emerge um expressivo processo de conurbação com polinucleação intensa e múltipla rede de fluxos;
(vi) diminui-se relativamente o crescimento demográfico da cidade central, ao mesmo tempo em que as demais expandem-se em população e ambiente construído;
(vii) redefinem-se também as pequenas cidades, conformando um novo tipo de integração com os espaços polinucleados, e
(viii) intensificam-se os movimentos pendulares em seu interior, consagrando uma expressiva estrutura regional em rede.

Ao mesmo tempo, a metrópole se reafirma como centralidade urbana, concentrando as atividades econômicas e de serviços especializados relacionados, principalmente, à gestão e ao mercado financeiro. A gestão do conhecimento e da informação funciona para expandir o capital, com uma densa rede material e imaterial para intensificar fluxos e a conexão com a rede mundial.

À luz das características que sintetizam a metamorfose da metropolização do espaço, segundo Lencioni (2011), sintetiza-se a análise das transformações havidas em Curitiba, no âmbito do que se confirma e do que distingue essa metrópole, suas mudanças e permanências e o que se pode apontar em relação à sua posição na rede de metrópoles brasileiras.

Uma transição quase consolidada

Percorrendo as características que sintetizam a metamorfose da metropolização do espaço, conforme Lencioni (2011), constata-se que a dinâmica demográfica já não corresponde apenas à transição do rural para o urbano, embora ainda esteja ocorrendo essa transição. São evidentes transformações na estrutura demográfica da RMC, que refletem o processo de urbanização

paranaense, acelerado, horizontal, intenso, com fluxos de migrações, tanto com origem no próprio Paraná, quanto em outras UFs do país, direcionados fundamentalmente aos municípios que conformaram o aglomerado. Uma urbanização fundamentalmente concentradora, tendo elevado a participação da população da RMC no total do Estado de 13,5%, em 1970, para 30,9% em 2010. Os reflexos do crescimento recente são nítidos nos componentes demográficos, e interferem nos hábitos e características espaciais do destino; somam-se a outros processos, como a pressão pela ocupação do rural próximo ao aglomerado metropolitano, criando uma zona de transição, que pode ser caracterizada como periurbana. Apesar do elevado percentual de população vivendo em áreas urbanas da RMC, que em Curitiba alcança 100%, entre os demais municípios os domicílios situados em zonas rurais ainda estão concentrados no aglomerado metropolitano (54,5%), o que revela que a própria transição do rural para o urbano ainda não é um processo completo e concluído no conjunto da região, nem mesmo no aglomerado (Moura; Delgado; Cintra, 2014).

Verifica-se uma dinâmica de crescimento declinante em Curitiba e expressivo entre os demais municípios do aglomerado, que já dividem com o polo a concentração populacional da região. Internamente, o peso do polo declina de 65,1% no total da RMC, em 1970, para 54,3%, em 2010. São os demais 13 municípios do aglomerado que, no período, elevam a participação no conjunto, saltando de 17,6%, em 1970, para 38,3% no último Censo. Os outros municípios da RMC registram uma perda de participação ainda mais acentuada que a do polo, diminuindo de 17,3% para 7,4% no período mais recente.

Tal trajetória evidencia um reforço populacional nos municípios do entorno imediato a Curitiba, nos quais as atividades econômicas predominantemente urbanas também passaram a se concentrar, e uma relativa estabilização do entorno mais distante, apontando o aglomerado como o efetivo espaço metropolitano do território institucional da RMC. Curitiba não deixa de ainda manter o peso significativo de mais de metade da população do conjunto; Colombo e São José dos Pinhais somam mais 19,4%; além desses, outros municípios do aglomerado respondem por 14,8% da população. Do incremento populacional do Paraná entre 2000 e 2010 – cerca de 880 mil pessoas – a RM de Curitiba absorveu 46,6%, inserindo em seu espaço metropolitano um contingente populacional que supera 350 mil habitantes.

Há que ser considerado que, a despeito do forte poder de atração migratória, pesa no declínio do ritmo de crescimento populacional a queda do incremento natural da população, provocado pela redução da fecundi-

dade, expressando uma transição demográfica mais consolidada. Há mais tempo a região apresenta tendências de diminuição da mortalidade e da natalidade e, atualmente, evidencia indicadores de esperança de vida ao nascer superiores à média brasileira e taxas de fecundidade inferiores (Magalhães; Moura; Cintra, 2014).

Na transição demográfica pela qual passa a RMC constata-se um estreitamento da base da pirâmide etária da população de Curitiba, mais acentuado do que o do restante do conjunto metropolitano, que ainda apresenta proporções expressivas de crianças e jovens. Esse diferencial torna a razão de dependência mais baixa no aglomerado que no restante dos municípios da região. O mesmo se observa nos níveis de mortalidade e de fecundidade: a população imigrante, composta por grupos sociais heterogêneos, faz com que se mantenham ainda características que revelam a diversidade da origem, e agregam à população diferentes padrões de mortalidade e de natalidade igualmente heterogêneos. O aglomerado apresenta o maior conjunto de municípios com indicadores mais baixos de envelhecimento etário, com destaque a Curitiba, e seus municípios detêm os menores níveis de carga de dependência (parcelas menores de crianças e idosos que dependem economicamente da população potencialmente produtiva). Entre o final dos anos 1980 e o segundo quinquênio dos anos 2000, o volume de imigrantes reduz e cresce o número de emigrantes, notoriamente para o Sul, o que induz um declínio do saldo migratório de data fixa da região. Em síntese, queda da fecundidade, envelhecimento populacional, menor dependência entre as gerações, elevação dos níveis de escolaridade, empoderamento das mulheres, maior inserção feminina no mercado de trabalho, e a própria modernização/individualização dos hábitos e identidades da sociedade são alguns dos fatores que ajudam a compreender o fenômeno (Magalhães; Moura; Cintra, 2014).

Outras dinâmicas expressam mudanças e permanências no território da RMC. Os arranjos familiares apresentam tendência no sentido de diminuição do tamanho e heterogeneidade dos formatos, generalizadamente, em todos os recortes territoriais considerados, porém apresentando estágios distintos de desenvolvimento. Em Curitiba, houve sensível queda no número de membros, mudança do padrão de família nuclear em prol do arranjo domiciliar familiar estendido; concentração das menores famílias, distinguindo-se dos municípios periféricos, onde estavam as maiores; diminuição geral da composição "casal com filho", crescimento em menor ritmo da proporção de "casal sem filho"; e pequeno crescimento da proporção "mulher sem cônjuge". Essa tendência de mudança contínua no perfil dos arranjos familiares apresentada na RMC encontra-se inserida no bojo das transformações vivenciadas pelas

sociedades modernas capitalistas e industriais, remetendo a uma maior autonomia dos membros em suas relações de sociabilidade primária e secundária, e, portanto, a um acento da individualização (Souza; Cintra, 2014).

Essas características implicam na produção do espaço, tanto nas relações socioespaciais e em seus conflitos pela apropriação, uso e consumo do solo metropolitano, quanto nas exigências de políticas sociais adequadas a um território heterogêneo, desigual e em transformação.

Expansão e consolidação metropolitana

Nessa metamorfose do espaço metropolitano se conforma uma região de grande escala territorial, com limites extremamente dinâmicos e difusos. Confirma-se que o atual estágio de metropolização em Curitiba caracteriza-se por transformações expressivas em sua configuração espacial e em sua natureza. Dinâmicas de concentração e mobilidade refuncionalizaram tanto o polo quanto as periferias, provocando valorização fundiária e ativação do mercado imobiliário, e projetaram uma nova forma urbana, que reconfigurou o aglomerado metropolitano em uma categoria regional. Verifica-se a expansão da área contínua do aglomerado, em vários vetores de crescimento, e da própria região de articulação econômica, conformando um território mercantilizado, financeirizado, com partes altamente atrativas ao capital internacional, sem políticas urbanas que contemplem os efeitos sociais dessas lógicas de produção do espaço e sem mecanismos de governança que garantam a inserção equitativa dos vários segmentos sociais e econômicos, em suas várias escalas.

Em tal território, a urbanização concentrou a população, a atividade econômica e a geração de renda, particularmente decorrente das atividades ligadas à indústria, acompanhando as transformações da estrutura produtiva. A RMC registrava, em 2011, 43,3% do valor adicionado fiscal (VAF) total do Estado e mais de 50% do VAF da indústria, tendo se favorecido da desconcentração da indústria do Sul e Sudeste e consolidado sua industrialização exatamente no período em que modelo de substituição de importações entrava em crise no país; por outro lado, essa inserção tardia, conjugada com a retomada dos investimentos na indústria automobilística, já nos marcos do processo de reestruturação produtiva dos anos 1990, propiciou certa proteção ao parque industrial instalado na região. O polo automotivo tornou-se um dos componentes de sustentação da economia paranaense, privilegiando Curitiba pelo papel preponderante na atratividade inicial, mas também, mais recen-

temente, seus municípios vizinhos. Mesmo assim, a distribuição do VAF de 2011 distanciava Curitiba, com quase 45% do valor total, dos demais municípios. São José dos Pinhais e Araucária complementavam essa concentração, com mais 40% do VAF regional (Moura; Delgado; Cintra, 2014).

Transformações importantes se deram, também, no âmbito da estrutura do mercado de trabalho. Na década 2000/2010, houve um incremento relativo de 20,7% na população em idade ativa (PIA) na RMC, maior do que o verificado para a população total (14,6%), refletindo a acentuada queda de fecundidade na região. Se em 2000, de cada 100 pessoas com 10 ou mais anos de idade, 61,4 estavam inseridas na População Economicamente Ativa (PEA) na RMC, em 2010 são 63,9. Este aumento teve correspondência no incremento da taxa de ocupação, com queda acentuada do desemprego, e na crescente formalização das relações de trabalho (Delgado; Carleial, 2014).

O impacto do ajuste e da reestruturação econômica sobre o mercado de trabalho da RMC se deu no período 1995/2003, com reduções expressivas do emprego na construção civil, na administração pública e no setor financeiro, e com o desempenho da indústria de transformação sustentando-se, basicamente, nos empregos decorrentes dos investimentos no setor automotivo. No período 1991/2000, acompanhando tendência dos anos 1980, a participação dos trabalhadores em segmentos considerados modernos da indústria superou à dos trabalhadores da indústria tradicional, com particular importância do segmento automotivo na manutenção do nível de emprego formal. Mesmo assim, os anos 1990 foram marcados por um contexto econômico desfavorável, com grande pressão por vagas no mercado de trabalho metropolitano (Delgado; Carleial, 2014).

Embora tenha ocorrido aumento da população ocupada, este crescimento ficou abaixo do crescimento da PEA, o que contribuiu para o aumento da desocupação e da informalidade. A recuperação ocorreu a partir de meados dos anos 2000, com quase 15 anos de precarização do trabalho, e com certa defasagem relativamente às demais regiões do Paraná. Intrarregionalmente, o desempenho negativo na segunda metade dos anos 1990 se situou no polo metropolitano; o aglomerado cresceu em todos os subperíodos analisados, superando, desde 1995, as taxas verificadas para Curitiba. Em 2010, 83,2% dos empregos formais concentram-se em quatro municípios: Curitiba, São José dos Pinhais, Araucária e Pinhais, sendo que na maioria das atividades do setor de serviços o nível de concentração no polo metropolitano é ainda maior (Delgado; Carleial, 2014).

Os efeitos espaciais desse processo são evidenciados no expressivo número de áreas urbanas conurbadas com polinucleação intensa e múltipla

rede de fluxos, o que se confirma na ampliação da aglomeração e nos vetores de crescimento populacional, sinalizando tendências espaciais de ocupação. A partir dos diferentes tipos de fluxos migratórios observados, constata-se que o conjunto configurado pelo aglomerado de Curitiba, ao mesmo tempo que se consolida como uma área de forte atração aos movimentos migratórios, redefine-se ao longo do tempo, colocando em destaque alguns municípios em particular – caso de Colombo, São José dos Pinhais, Pinhais e Piraquara – como os principais absorvedores dos fluxos da RMC –, seguidos por Almirante Tamandaré, Araucária e Fazenda Rio Grande. São esses os destinos preferenciais dos movimentos migratórios, compartindo com Curitiba a atratividade metropolitana. São também os que sediam os maiores conjuntos de atividades e funções metropolitanas, depois do polo, tendo sido os mais favorecidos pelos processos de refuncionalização do espaço metropolitano, para inserção nas dinâmicas da globalização. Os movimentos intrametropolitanos, excluindo os fluxos com origem em Curitiba, mostram uma maior complexidade em termos da multidirecionalidade dos migrantes, e da irrelevância dos limites intermunicipais no interior da aglomeração, no final dos anos 2000, particularmente ao inserir os já citados, municípios do sul da RMC (Delgado; Cintra; Moura, 2014).

Com a expansão do núcleo metropolitano, que já não se restringe ao município polo, mas incorpora parcelas de seus municípios limítrofes em uma mancha única, as relações deixam de ser predominantemente unidirecionais a partir do polo. Os municípios começam a se relacionar entre si, sem a mediação de Curitiba, aumentando a multidirecionalidade dos fluxos, o que aponta para uma aglomeração maior, e uma espacialidade mais móvel e mais complexa, na qual se redefinem as hierarquias e a rede de relações entre as cidades. Aparentemente, o aglomerado dissimula as hierarquias, mas se percebem relações entre centralidades dentro de Curitiba e em todo o território da RMC. Percebem-se ainda relações com regiões catarinenses, como a própria inserção de Rio Negro, que traz consigo uma aglomeração interestadual, mostrando a extensão, os limites difusos, as novas e múltiplas relações e, por suposto, os reposicionamentos hierárquicos (Moura; Delgado; Cintra, 2014).

A expansão física da área dinâmica da indústria direcionou-se a municípios vizinhos do próprio aglomerado ou do entorno mais distante, particularmente os posicionados nas proximidades das principais rodovias que interligam mercados fornecedores e consumidores. O polo automotivo, cuja instalação teve início nos anos 1970 e se consolidou nos anos de 1990, tornou-se fundamental à sustentação da economia paranaense, favorecendo

Curitiba pelo papel preponderante na atratividade inicial, assim como mais recentemente os municípios de São José dos Pinhais, Pinhais, Quatro Barras, Campo Largo, Colombo e Fazenda Rio Grande, além de outros ligados à indústria de minerais não metálicos, como Rio Branco do Sul, Almirante Tamandaré e Balsa Nova. Mesmo assim, a distribuição do VAF de 2011 distancia Curitiba dos demais municípios, com quase 45% do seu valor total. São José dos Pinhais e Araucária complementam essa concentração, com mais 40% do VAF regional, conforme apontado anteriormente. Esse mesmo polo automotivo encontra, atualmente, complementação e concorrência com o polo automotivo que se instala na região de Joinville, ampliando o campo de externalidades de um dos principais segmentos da economia regional (Delgado; Carleial, 2014).

Na RMC as áreas urbanas dos pequenos municípios se redefinem, conformando um novo tipo de integração com os espaços polinucleados. Tais áreas passam cada vez mais a servir ao processo de expansão da metrópole, a seus vetores de ocupação, tornando-se "cidades dormitório". São inúmeros os municípios da periferia que apresentam crescimento elevado, sinalizando novos vetores de expansão do aglomerado metropolitano. Na porção sul/sudeste da RMC, municípios integrados a dinâmicas econômicas e urbanas catarinenses também passam a constituir vetores de relações ampliadas da economia metropolitana, como ocorre com a indústria da madeira e do mobiliário, assim como a apontar subcentralidades, como a aglomeração urbana Rio Negro/Mafra (Moura; Delgado; Cintra, 2014).

Mobilidade pendular e ampliação dos fluxos

As mudanças na morfologia urbana, apoiadas no predomínio do automóvel e na localização de empresas e moradias em locais mais distantes, expandem a aglomeração, e fazem com que elementos singulares do fenômeno metropolitano passem a ser encontrados em um espaço mais amplo e mais distante do aglomerado metropolitano. Mesmo assim, a natureza metropolitana representa o perfil da cidade principal da região – agora não mais o município polo, mas seu aglomerado –, que funciona como nó de comando e coordenação da rede urbana, e que não só se destaca pelo tamanho populacional e econômico, como também pelo desempenho de funções complexas e diversificadas (multifuncionalidade), e por estabelecer relações econômicas com várias outras aglomerações. A complexidade de suas funções assegura sua posição de domínio sobre a rede urbana.

Na RMC intensificam-se os movimentos pendulares metropolitanos, seja em relação ao número e perfil de pessoas em movimento, seja em relação ao número de municípios de origem ou destino desses fluxos, consagrando uma expressiva estrutura regional em rede. Em 30 anos, a mobilidade pendular disseminou-se entre os municípios paranaenses, ainda assim a RMC elevou sua participação de 42,9% do movimento total do Paraná, em 1980, para 45,7% em 2010, o que em números absolutos corresponde a uma elevação de pouco mais de 55 mil para 426,3 mil pessoas em movimento regular para trabalho e ou estudo fora do município de residência (Delgado; Cintra; Moura, 2014).

Em 2010, na RMC, 2,7 milhões de pessoas estudavam e/ou trabalhavam, das quais 15,9% se deslocavam para outro município para realizar essas atividades. O principal motivo da mobilidade era o trabalho, que justificou 79 em cada 100 deslocamentos. A maior parcela dos deslocamentos (74,5%) envolveu pessoas residentes em municípios do aglomerado, seguida pelos moradores do polo, que responderam por 19,9% do total dos fluxos da RMC; quando se consideram os municípios individualizados, Curitiba apresentou o maior número de pessoas que se deslocavam para outro município, quer para estudo, quer para trabalho, e constituiu-se, também, no principal receptor dos fluxos de saídas dos outros municípios da RMC.

São os moradores do aglomerado que apresentaram maior dependência deste tipo de mobilidade, particularmente para o acesso ao trabalho, uma vez que 40,7% dos ocupados desses municípios trabalhavam em município diferente do de residência. Dos 13 municípios do aglomerado, exclusive o polo, oito apresentaram elevadas taxas de mobilidade para o trabalho: Almirante Tamandaré, Campina Grande do Sul, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais e Piraquara. Araucária e São José dos Pinhais destacaram-se por receberem os maiores fluxos com origem no município-polo, mas São José dos Pinhais se diferenciou por receber, também, fluxos relevantes de outros municípios, que lhe deram a condição de segunda centralidade na RMC, relativamente a este tipo de mobilidade (Delgado; Cintra; Moura, 2014).

Apesar dos municípios não incluídos no aglomerado terem pouca expressão em termos de volume, a sua taxa de mobilidade superou à do polo. Balsa Nova e Contenda se destacaram por taxas elevadas tanto para estudo, como para trabalho; em relação a esta última finalidade, destacaram-se, também, Bocaíuva do Sul e Mandirituba. Esses quatro municípios foram os únicos a apresentarem fluxos, direcionados para o aglomerado, envolvendo mais de 1 mil pessoas, o que pode indicar que se configuram em novos vetores de expansão física da aglomeração. O município de Rio Negro particularizou-se por apresentar, entre

os municípios fora do aglomerado, o maior volume de saídas para trabalho e estudo, associado à sua articulação em uma aglomeração interestadual, com trocas relevantes com o município de Mafra, em Santa Catarina.

Assim, no território metropolitano, Curitiba é o principal receptor da RMC, embora dele emanem fluxos de saída significativos para outros municípios da região. É também relevante a elevação, entre 2000 e 2010, de fluxos de saída de Curitiba, para trabalho e estudo em outro município da RM, sendo relativamente três vezes superior à elevação nos fluxos de entrada. Pode-se pressupor que houve maior dotação de oportunidades nos municípios do entorno do polo no que concerne, fundamentalmente, à oferta de trabalho. Os municípios evasores com maiores fluxos são Colombo, Pinhais e São José dos Pinhais; enquanto Araucária, Quatro Barras e Rio Negro apresentaram equilíbrio entre entradas e saídas, sendo classificados como bidirecionais; os demais municípios são todos evasores, com variação apenas no tamanho dos fluxos. No caso de São José dos Pinhais, entretanto, observa-se que ele vem adquirindo um importante papel de receptor dos fluxos pendulares na RMC, o que indica que a sua condição é de transição, devendo configurar-se como um munícipio em que os fluxos de entradas e saídas apresentam certa equivalência (bidirecional), o que lhe garante um papel de centralidade complementar ao polo. Em termos de fluxos, percebe-se um emaranhado de direções, quanto maior proximidade com a metrópole, que mostra um adensamento dos deslocamentos (Delgado; Cintra; Moura, 2014).

Curitiba, com o maior volume de fluxos, teve uma proporção de deslocamentos pequena relativamente à sua população de estudantes e trabalhadores, mas não insignificante, de 24,6%, com predomínio das entradas. Alguns municípios com pequenos volumes de fluxos tiveram elevadas proporções de deslocamentos, como Balsa Nova e Campo Magro. Outro conjunto de municípios em condição peculiar é o daqueles com volumes e proporções relativamente elevados de deslocamentos, tal como sucedeu com Colombo e Pinhais. De modo geral, a proporção elevada é uma manifestação da menor oferta de oportunidades de trabalho e estudo aos próprios residentes do município. Municípios nessas condições formam um desenho circular no entorno de Curitiba, que sinaliza uma complementariedade intermunicipal de oferta de atividades de trabalho e educacionais, e de demanda a essas atividades, uma nítida disjunção entre elas e a residência, possíveis de se concretizarem pela elevada mobilidade interna ao aglomerado. Novamente evidenciam-se municípios com proporções elevadas de deslocamentos no entorno externo ao aglomerado, apontando seus vetores de expansão, é o caso de Balsa Nova, Contenda e Bocaiúva do Sul.

Condizendo às mudanças na organização social do território metropolitano, as pessoas que realizavam movimentos pendulares eram na maioria homens, com participação inferior a 60% apenas nos fluxos periferia/polo, devido à importância das trabalhadoras domésticas. A maior taxa de mobilidade se deu no grupo etário com idade entre 25 e 39 anos (21 em cada 100 pessoas trabalham em município que não o de residência); as menores, entre os trabalhadores de menor renda (menos de 1 salário mínimo); e no polo, a taxa de mobilidade pendular aumentou continuamente conforme aumentou o rendimento do trabalho. Empregados com carteira de trabalho assinada se sobressaíram nos fluxos de deslocamento intrametropolitano, e as ocupações se concentram em três grupos de atividades: indústria de transformação, comércio e, principalmente, serviços de apoio à produção. O principal contingente de ocupados que mora no polo e trabalha na periferia era ligado à indústria de transformação; o mesmo se deu entre aqueles que residem na periferia e trabalham em outro município periférico; nas atividades agricultura, construção civil e serviços domésticos os contingentes residiam, em sua maioria, nos municípios periféricos.

Os movimentos migratórios e a mobilidade pendular da população guardam relação estreita com a ação do mercado imobiliário, que promove a valorização/desvalorização do solo e induz a escolha de áreas para moradia e as formas de expansão das cidades. Guardam também relação com a segregação socioespacial, posto que as lógicas de apropriação do espaço urbano para a moradia se caracterizam pela seletividade e exclusão, pois a disponibilidade da moradia pelo mercado condiciona o acesso aos níveis de renda dos indivíduos/consumidores. Tanto a espacialidade metropolitana se estende em direção a novas áreas periféricas, mais distantes, mais acessíveis a parcelas de população de menor renda, quanto nada garante a conjugação entre moradia, trabalho e acesso a funções e serviços urbanos. Por essa razão, o funcionamento da metrópole expandida se viabiliza fundamentalmente a partir de uma intensa e multidirecional mobilidade cotidiana.

O aumento da mobilidade possibilitou a expansão do aglomerado metropolitano de Curitiba e a mudança na natureza da polarização e articulação em rede com centralidades próximas, ampliando a unidade do território e do fato urbano aglomerado. A intensidade dos fluxos de pessoas e mercadorias e a complementaridade entre segmentos econômicos criaram um espaço de relações e conexões que une à região de influência direta do aglomerado de Curitiba, às áreas de influência das aglomerações urbanas de Ponta Grossa e Paranaguá, como também se intensificam os vínculos com a de Joinville, em Santa Catarina. Essa unidade ampliada configura um arranjo urbano-

-regional que representa o espaço de maior relevância no Paraná, operando como condicionante e resultante da inserção do Estado na divisão do trabalho.

Contemplando precariamente as demandas acentuadas pela elevação da mobilidade, as transformações do transporte apontam entre os anos de 2000 e 2012, um crescimento de 20,17% na média de passageiros transportados nos dias úteis, acompanhado do crescimento de 11,75% da frota e de 6,93% das linhas da rede integrada de transporte (RIT). No entanto, o crescimento da oferta e atendimento da RIT se realiza com parcialidade e inadequação da integração, pois não há relação entre o crescimento de passageiros, bastante restrito, e o elevado crescimento da população que realiza movimento pendular. Esse comportamento põe em xeque a reputação positiva do transporte urbano de Curitiba e principalmente da RIT, indicando possível demanda reprimida. Isso se evidencia no aumento da frota de veículos verificado no mesmo período, que aponta uma taxa de crescimento de 5,47% a.a. na frota de veículos de Curitiba, e de mais de 10% a.a. em nove municípios da Área de Concentração de População (ACP). Nesses municípios, o crescimento observado foi maior para as categorias dos veículos "seminovos" e "velhos". Tais informações apontam problemática ocasionada pela baixa capacidade de circulação e transporte, notadamente em Curitiba, porém, mais que isso, os dados revelam a amplitude escalar da mobilidade urbana, cuja dimensão se torna cada vez mais metropolitana (Firkowski; Paese; Nagamine, 2014).

Fragmentação e desigualdades

A expansão do aglomerado deu-se concomitantemente de forma dispersa, em direção às periferias, e concentrada em adensamentos na porção central, fundamentalmente em Curitiba. No final da década de 1980, a espacialidade metropolitana era caracterizada por um núcleo de ocupação no município polo, com uma população de renda mais elevada, melhor atendido por serviços e equipamentos urbanos; e uma coroa de ocupação periférica nos limites internos e externos a Curitiba, que avançava sobre o os municípios do entorno, prioritariamente habitada por população migrante e de renda mais baixa, dependente da cidade-polo em relação ao emprego, serviços e equipamentos públicos. Havia também núcleos de ocupação pré-existentes à periferização, situados nesses municípios do entorno. No início da década de 1990, ocorrem mudanças na dinâmica de produção dos espaços residenciais das classes de renda mais baixa, com acréscimos de domicílios em aglomerados subnormais, seja em Curitiba, seja nos demais municípios metropolitanos, porém com a emergência de novas formas de produção da moradia destas

classes, relacionadas, em especial, à produção informal, particularmente em Curitiba e Campo Largo, seguidos de Campo Magro, Almirante Tamandaré e São José dos Pinhais, com tendência de concentração dos espaços informais de moradia no entorno do núcleo metropolitano, que se caracteriza por uma urbanização mais consolidada (Silva, 2014).

De modo geral, as transformações da estrutura do mercado imobiliário e provisão de moradia associam-se à precarização e informalização das relações de trabalho, deixando parte da população trabalhadora com insuficiência ou insegurança de renda, limitando suas possibilidades de endividamento e, por consequência, o acesso ao mercado formal de moradia. Além disso, as mudanças no paradigma da gestão das cidades brasileiras, em busca da "cidade eficiente e competitiva nos mercados globalizados", agravaram o quadro das necessidades habitacionais no Brasil. A maior dificuldade de acesso à moradia está associada à reprodução da população em sentido ampliado; deste modo, as estratégias de todos os agentes responsáveis pela produção da metrópole ganham importância, com destaque para os envolvidos com o mercado imobiliário, com a produção dos espaços destinados à realização das atividades econômicas emergentes, e o Estado. A acumulação e reprodução do capital através da contínua extração da renda da terra se concretizam pela participação de todos os envolvidos no mercado imobiliário, formal e informal.

O crescimento e a difusão dos espaços informais de moradia deram-se tanto no polo como na periferia (no entorno do polo metropolitano, na mancha de ocupação contínua com urbanização mais consolidada), tendo a presença simultânea dos movimentos de concentração e dispersão espacial, derivados, respectivamente, da densificação das favelas mais antigas, e do surgimento de novas favelas e loteamentos clandestinos em áreas rurais e zonas de expansão urbana. Isso propiciou maior proximidade dos espaços informais de moradia com as demais áreas residenciais situadas no aglomerado metropolitano, mas continuam sendo marcados pela precariedade da habitação e do assentamento, sem inibir o vetor de extensão em direção à periferia distante, embora esse não seja mais o único (Silva, 2014)

O programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), sinaliza que a ação conjunta desses agentes na RMC está longe de reduzir as desigualdades no acesso à moradia. As maiores ofertas MCMV - Curitiba (66,56%) e São José dos Pinhais (18,50%) – não correspondem aos municípios com maior déficit habitacional relativo – Fazenda Rio Grande, Araucária (10%), Colombo e Almirante Tamandaré (9%). Os financiamentos também não correspondem ao segmento de menor renda, dado que na região ocorre uma concentração de empreendimentos na faixa de renda de 3 a 6 SM (45%),

além de que a participação da faixa de 6 a 10 é maior do que a preconizada inicialmente pelo Programa. Observa-se ainda que os empreendimentos do MCMV não estão em posição privilegiada quanto à acessibilidade, apresentando-se apenas mais integrados ao sistema urbano interior em alguns municípios (Pereira; Silva, 2014).

As mesmas forças impulsionam a produção formal da moradia. Nos anos recentes, a verticalização superou em produtos lançados no mercado a produção horizontal da cidade, tendo a maior expressividade em 2011, quando o número de apartamentos ofertados foi quase o dobro das unidades residenciais térreas. Devido a grande procura e a falta de terrenos disponíveis no centro da cidade, a estratégia das grandes empresas tem sido a "reestruturação" dos espaços antigos para a realização de novos empreendimentos, com novas características, em sua maioria de uso misto, compostos por apartamentos, salas comerciais, galerias de loja, bares e restaurantes e ainda equipamentos de lazer e de uso coletivo. Esse processo responde também por uma intensa homogeneização e padronização construtiva dos produtos imobiliários em empreendimentos lançados em regiões distintas do país e por um seleto grupo de empresas incorporadoras (Fernandes; Firkowski, 2014).

A produção imobiliária se insere no processo de internacionalização de Curitiba e porções do aglomerado, iniciado nos anos de 1990, marcado pela instalação de diversas empresas estrangeiras, em vários setores de atividade, contribuindo para a inserção de novos elementos na paisagem urbana. Decorre também da alteração das lógicas de produção do espaço urbano, seja pelo aumento da participação no mercado imobiliário local seja pela inserção de novos produtos imobiliários, cada vez mais sofisticados, ou ainda pelo reforço da concentração dos lançamentos em áreas já muito valorizadas da cidade. Diversas empresas têm seus capitais abertos e negociados na Bolsa de Valores, possibilitando o aumento na participação de investimentos estrangeiros. Na última década, 14 grandes incorporadoras nacionais passaram a atuar em Curitiba, promovendo transformações importantes no mercado imobiliário local.

Tais incorporadoras foram responsáveis por 108 dos 313 empreendimentos lançados entre 2010 e 2011. Esses números revelam a tendência – quando se trata de moradia em edifícios e para as classes mais abastadas –, à compactação da metrópole pela verticalização, posto que no ano de 2006, 2.074 unidades de apartamentos foram construídas em Curitiba, enquanto nos anos de 2007, 2008 e 2009 foram mais de 4 mil unidades ao ano (Fernandes; Firkowski, 2014).

A distribuição dos empreendimentos imobiliários verticais possui relação direta com a organização do território metropolitano, na medida em

que se localizam nas áreas de abrangência do tipo "superior"[2], ou seja, onde prevalece pessoas ligadas a ocupações como dirigentes, profissionais de nível superior e pequenos empregadores. Nos casos dos poucos empreendimentos localizados fora do município de Curitiba, notadamente em São José dos Pinhais e Araucária, todos estão em áreas de tipo "médio".

Dessa forma, o aglomerado metropolitano, está mais bem dotado e mais capacitado a atrair investimentos e trabalhadores qualificados, pouco alterando as relações centro-periferia ao longo do tempo. A periferia continua abrigando a parcela da população da RMC mais pobre e de menor escolarização. Poucos foram os municípios, além daqueles que já carregavam uma bagagem histórica de participação mais pujante na economia, que se incluíram nos novos segmentos de atividades.

Assim, a região expressa ao mesmo tempo uma nítida e intensa fragmentação territorial e uma transparente segregação social. A intensificação do processo de produção dos espaços informais de moradia acompanhou a formação de uma estrutura espacial mais complexa, heterogênea e fragmentada, derivada da ocorrência simultânea das forças opostas e complementares, dispersão (extensão horizontal da mancha urbana em direção a áreas cada vez mais periféricas e distantes do núcleo metropolitano, pelo surgimento de novas favelas na zona rural e de novos loteamentos clandestinos) e concentração (pelo adensamento das favelas no polo e entorno imediato).

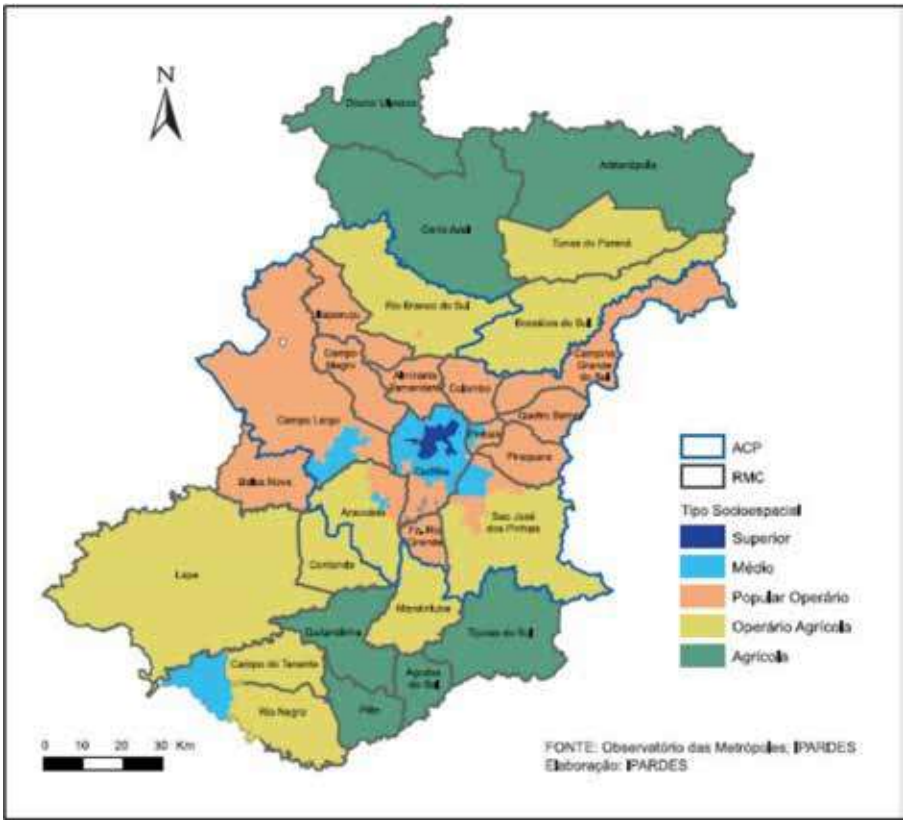
Ativada pelas dinâmicas anteriormente expostas, a organização social do território da RM de Curitiba, sintetizada na comparação das estruturas sócio-ocupacionais das últimas décadas, demonstra a manutenção do padrão de distribuição das categorias ocupacionais, com maior proximidade entre as categorias "superiores" e "médias", com destaque para aumento dos profissionais de nível superior, enquanto o peso das categorias médias se mantém. Entre 2000/2010, a localização espacial das áreas do tipo "superior" se mantém na região central de Curitiba, com expansão das áreas do tipo "médio" para bairros periféricos, além da presença nos municípios de Pinhais, São José dos Pinhais, Araucária, Campo Largo e Rio Negro (figura 2). A categoria "popular operário" apresenta o maior contingente de ocupados, porém com perda do peso relativo na conformação da estrutura sócio-ocupacional. Tal categoria se expande para municípios do aglomerado, no entorno a Curitiba, num claro processo de exclusão territorial, sinalizando que essas áreas abrigam traba-

2 Referente à distribuição relativa das categorias sócio-ocupacionais (categorias superiores, no topo da estrutura; categoria média; e categorias populares, na base da estrutura social) no território metropolitano, abordados na sequência deste item.

lhadores do polo que realizam diariamente deslocamento pendular trabalho/residência. Perdem representatividade todos os conjuntos de trabalhadores aí inseridos, com destaque para o grupo dos "trabalhadores do terciário especializado", que no período 1991/2000 se apresentou com variação positiva importante. Verificam-se também mudanças no padrão de distribuição dos vários grupos sociais no território da RMC: maior distribuição dos ocupados de todas as categorias, que deixam o polo em direção aos demais municípios da região; concentração dos "dirigentes, profissionais de nível superior e pequenos empregadores" no polo metropolitano, com expansão para outros municípios, particularmente aqueles com nível de integração à dinâmica da metropolização "muito alto" e "alto"; 1/3 das "ocupações médias" passam a residir fora do polo; acentuada inflexão entre os dirigentes do "setor público" (de 25% para 34% residindo fora de Curitiba), o mesmo ocorrendo com a categoria dos "professores de nível universitário" (de 17% para 28%) (Deschamps, 2014)

Essa organização social ao mesmo tempo que provocou é também decorrente de uma mudança significativa na lógica de produção dos espaços de moradia popular, caracterizada por uma redução da produção de lotes formais e um aumento do número de domicílios em espaços informais. Observa-se a tendência de extensão da urbanização em direção às áreas mais periféricas, em municípios do entorno ao polo, distantes dos serviços e infraestrutura, caracterizadas por maior homogeneidade socioespacial. Ao mesmo tempo, intensifica-se a presença dos espaços informais de moradia em Curitiba, em especial pelo adensamento das favelas mais consolidadas, cuja densificação nas últimas décadas revelou a formação de uma estrutura socioespacial mais heterogênea e fragmentada, mais complexa em relação ao período que antecede a década de 1990, muitas delas situadas em áreas onde predomina a categoria sócio-ocupacional do tipo "superior", revelando maior proximidade territorial das diferentes áreas residenciais, formal e informal, e dos distintos conteúdos sociais nelas presentes. Tal comportamento pode ser compreendido a partir do movimento dos trabalhadores no território da RMC. Em 2010, prossegue a periferização dos trabalhadores da indústria e do terciário não especializado, sendo que mais de 50% desses trabalhadores residem fora do polo, enquanto emergem alguns empreendimentos imobiliários nos municípios próximos a Curitiba, voltados para segmentos de média e alta renda. Pode-se dizer que essas mudanças são subjacentes a uma maior segregação residencial em Curitiba, bem como à crescente diversificação social em alguns dos municípios no entorno do polo.

Figura 2 – Tipologia Socioespacial – RMC - 2010



Embora os espaços informais de moradia, em especial as favelas, continuem sendo marcados pela precariedade da habitação e do assentamento, analisando-se as distintas tipologias e suas localizações observa-se maior diferenciação dos perfis socioeconômicos dos seus residentes, com os de maior renda vivendo nas proximidades da porção central do aglomerado metropolitano, em loteamentos clandestinos, e os de renda mais baixa nas favelas e áreas mais distantes. Esta característica pode também ser considerada uma permanência, pois aponta a contínua periferização da parcela mais pobre da população, esteja ela morando em áreas formais ou informais. As transformações da dispersão e concentração dos espaços informais de moradia revelam uma nova distribuição dos diferentes grupos sociais na metrópole. Aproximadamente 50% dos assentamentos informais situam-se nas áreas de tipo "superior" e "médio", com predomínio das favelas, num raio de 10 km no entorno da área central de Curitiba. Os conteúdos socioespaciais das áreas residenciais, antes distribuídos e separados entre áreas centrais e

periféricas, tornou a morfologia urbana mais heterogênea e acentuou em escala metropolitana a fragmentação socioespacial (Silva, 2014).

Em relação às transformações da estrutura social, observa-se um movimento ascendente no sentido das maiores faixas de renda e redução do número de domicílios nas classes de rendimento mais baixos (de até ¼ de salário mínimo; superior a ¼ e de até ½ salário mínimo *per capita*), mais expressiva nos municípios periféricos. Em 2010, a faixa que agrega domicílios com famílias com rendimentos entre 0 e ½ salário mínimo *per capita* distribui-se proporcionalmente, privilegiando Curitiba, onde esses perfazem apenas 8,9% do total dos domicílios; no aglomerado perfazem 16,7% e nos demais municípios da RM, 31,7%, mantendo a desigualdade expressa em um movimento centrífugo, em direção às bordas da RMC. Excetuando-se Curitiba, a maioria dos domicílios com arranjos familiares estão inseridos nas faixas de renda intermediarias, superiores a ½ a 2; o núcleo tem crescimento expressivo nos estratos superiores de renda, pois as faixas maiores que 2 salários mínimos representavam 34,2% dos domicílios em 2000, passando para 43,2% em 2010. Houve também elevação no nível de instrução dos responsáveis pelos arranjos familiares da RMC, apesar de que, em 2010, apenas o polo detinha mais da metade dos chefes de domicílio com pelo menos o "ensino médio completo" (54,7%); e uma redução de chefes de domicílio na categoria "sem instrução e fundamental incompleto", porém, em 2010, 65,8% dos responsáveis pelos arranjos familiares dos municípios periféricos permaneciam nessa condição. A maior desigualdade se manifesta no município polo, onde na última década houve um aumento dos domicílios de famílias sem rendimento, num comportamento distinto da tendência de retração encontrada no aglomerado e mais significativamente nos demais municípios (Souza; Cintra, 2014)

Conforme demonstrado anteriormente, outro elemento que contribui para formação de uma estrutura espacial mais complexa deriva do processo de produção das diferentes tipologias dos espaços informais de moradia (favelas, loteamentos clandestinos e loteamentos irregulares), que indicou, como tendência, a formação de uma metrópole polinucleada.

Como na moradia, a lógica de distribuição da atividade econômica entre municípios provocou transformações socioespaciais e efeitos ambientais marcantes, mesmo assim, no universo dos 29 municípios que compõem a RMC, é elevado o conjunto daqueles relegados dos benefícios da dinâmica metropolitana. Seus custos e benefícios revelam uma favorável expansão das condições produtivas em alguns deles, capacitando sua infraestrutura e promovendo uma diversificação funcional. Ao mesmo

tempo, expõem uma aguda intensificação da desigualdade socioespacial intraurbana e intermunicipal. Ou seja, a proximidade exerce efeitos multiplicadores, mas ao mesmo tempo excludentes. Poucos foram os municípios, além daqueles que já carregavam uma bagagem histórica de participação mais pujante na economia, que se incluíram nas novas atividades e, entre eles, muitos se mantiveram nos circuitos tradicionais. São inúmeros os indicadores que contrapõem, em extremos, Curitiba a outros municípios, como Doutor Ulysses ou mesmo Campo Magro. A maior proximidade dos diferentes conteúdos socioespaciais das áreas residenciais, que no modelo precedente estavam mais claramente organizados, distribuídos e separados entre áreas centrais e periféricas, tornou a morfologia urbana mais heterogênea e acentuou em escala metropolitana a fragmentação socioespacial. Heterogeneidade e fragmentação expressam-se também na ocorrência das tipologias dos espaços informais de moradia, loteamentos clandestinos e favelas em áreas diferenciadas da metrópole.

Gestão e políticas públicas: perspectivas incertas

As análises realizadas mostram que, apesar da expansão dispersa e fragmentada da aglomeração metropolitana, mesclando segmentos sociais por vezes antagônicos, a desigualdade segue sendo uma expressão marcante da RMC, refletindo o modelo de ocupação adotado, que induz à periferização da pobreza e ao abandono de grandes contingentes de população em áreas com baixas condições de bem-estar urbano. Isso impõe um enorme desafio a gestores metropolitanos e formuladores de políticas públicas (Firkowski *et al.*, 2014; Bruel *et al.*, 2014).

Sob a ótica dos requerimentos que a dinâmica demográfica impõe à sociedade em geral, e aos serviços públicos em particular, a realidade da RMC evidencia um quadro de certa forma perverso, pois o grupo de municípios mais dinâmico e desenvolvido é o que demonstra situação mais favorável em termos de bônus demográfico, ao passo que os demais enfrentam condições relativamente menos favoráveis. Conter o perverso implica em aceitar o fato de que o desafio das políticas públicas nas regiões metropolitanas é mais exigente, pois impõe grandes enfrentamentos a lógicas históricas da ação do capital para assegurar direitos à moradia e à cidade, bem como para ampliar/adequar continuamente serviços urbanos e infraestruturas que garantam de forma mais equânime a mobilidade e a capacidade de produção e consumo da população nos diversos recortes da região metropolitana.

Outra grande questão a ser resolvida é a necessidade de tornar adequada a mobilidade e acessibilidade à população residente em áreas mais distantes, seja em Curitiba, seja nos municípios periféricos. A acessibilidade deve ser vista, por um lado, como a garantia de condições públicas para a efetivação dos deslocamentos e, por outro, como a diminuição das distâncias necessárias para se chegar ao trabalho, estudo e/ou serviços básicos. Mesmo sendo visível tal movimento nas bases mais empobrecidas, esta atinge somente uma parcela desta população, podendo-se constatar que a exclusão social que se reflete no território a partir da segregação leva a concordar com a afirmação de Lévy (2000, p. 4) de que "é porque são pouco móveis que as populações mais despossuídas são despossuídas".

A escala metropolitana exige mudanças no âmbito da governança, porém, na RMC, o modelo institucional de gestão e governança metropolitana, ao longo das quatro décadas de existência, a atuação do órgão metropolitano (Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC) vem contribuindo para a manutenção da desigualdade socioespacial no território metropolitano (Kornin *et al*., 2014; Hoshino; Bertol, 2014). Instituído para contemplar funções de interesse metropolitano, esse órgão passou por intensa precarização, oriunda da falta de investimento em sua estruturação política e técnica; ao mesmo tempo, nenhum mecanismo ampliado e participativo de governança se constituiu no âmbito do território da RMC, levando a que se mantivesse a mesma estrutura decisória centralizadora, desde a sua criação em 1974. Além disso, a ausência de um processo de planejamento metropolitano que articule os diferentes agentes territoriais e atores sociais, favorece a atenção prioritária aos interesses da produção corporativa do espaço. Na RMC, estratégias como "guerra dos lugares", adotadas na década de 1990, privilegiando municípios com maior grau de atratividade, dentro da lógica de um mercado global de cidades, contribuíram para tornar mais desigual o espaço metropolitano aprofundando a exclusão social.

Salienta-se a necessidade de uma abordagem multiescalar quando se trata do processo de metropolização, na medida em que se mesclam recortes espaciais que ora estão além ora aquém da RM. A definição precisa dos mesmos é condição chave tanto para as interpretações teóricas quanto para as intervenções no âmbito de políticas públicas. Resta a esperança de que uma nova perspectiva se abra com a promulgação do Estatuto da Metrópole, e que algumas das questões aqui apontadas possam ser equacionadas por meio da integração de políticas públicas, capazes de absorver a complexidade da dimensão metropolitana.

Conclusões

Com base no processo analisado, a formação da espacialidade metropolitana pode ser caracterizada pela maior heterogeneidade e fragmentação derivada das novas formas de produção e apropriação do espaço. A expansão da morfologia metropolitana resulta de movimentos de concentração e dispersão, de densificação e extensão, que se reforçam e diversificam no território da unidade institucional metropolitana.

Se, no que concerne ao peso da indústria na composição do perfil metropolitano, o aglomerado metropolitano não confirma a trajetória e o perfil apontados por Lencioni (2011), para quem a metrópole encerra o ciclo de ser o lugar, por excelência, da indústria, em relação aos demais elementos que atestam uma metamorfose na metrópole contemporânea, o aglomerado confirma todas as demais características. Particularmente, que está aberto a esse novo ciclo de reprodução e acumulação do capital, fundado nos negócios imobiliários e nas condições de infraestruturas indispensáveis para que se efetive a metropolização e a valorização do espaço metropolitano. A forma de expansão do aglomerado metropolitano de Curitiba é central para a acumulação, pois consolida a valorização imobiliária em seu contínuo espraiamento territorial, permeado por descontinuidade e investimentos estratégicos.

O que é peculiar à dinâmica metropolitana em Curitiba é a permanência da indústria como elemento fundamental ao emprego, renda e às dinâmicas de expansão metropolitana, sem descartar, contudo, a presença de atividades terciárias e de condomínios residenciais e empresariais, além de novos condomínios industriais, como os que conformam o polo automotivo, centros de lazer, equipamentos de comércio e serviços, entre outros, contribuindo na expansão do aglomerado metropolitano. No caso da indústria, ela garantiu a participação da região no total do VAF do Paraná na última década; representou, também, importante aporte ao crescimento e manutenção do emprego, assim como exerceu forte indução ao movimento pendular da população para trabalho. Em termos espaciais, é também a localização industrial um elemento atrativo à ocupação urbana, sendo possível observar forte associação entre essa localização e novas áreas com elevado crescimento populacional. Dessa forma, a indústria permanece como um setor importante para explicar a dinâmica recente do aglomerado; embora certamente outras dinâmicas, particularmente a imobiliária, tenham peso nesse processo.

Quanto a outros objetos urbanos, as periferias, antes comprovadamente mais pobres, atualmente tornaram-se opção de localização de equipamentos,

perfeitamente conectados a Curitiba; a expansão periférica avança para mais longe. Nesse movimento de expansão, a pobreza, mesmo com queda de sua taxa na última década, continua a marcar o tecido social, inclusive do polo metropolitano, que responde pelos contingentes mais elevados de famílias carentes e domicílios inadequados, e a localizar-se nas novas periferias entre os municípios da RMC. Em síntese, o território institucionalizado é heterogêneo, assimétrico e reúne aspectos funcionais que inegavelmente confirmam a natureza metropolitana de parte desta RM.

De modo geral a espacialidade metropolitana caracteriza-se por uma maior heterogeneidade e fragmentação, derivada das novas formas de produção e de localização dos espaços formais e informais de moradia e da atividade econômica. A morfologia urbana resulta de movimentos de concentração e dispersão, com reforço ou surgimento de subcentros metropolitanos, embora ainda incipientes, que tendem a transformar a estrutura espacial de mono para poli nucleada. O aglomerado metropolitano define vetores de expansão dentro dos limites da unidade institucional metropolitana e amplia as relações com o entorno extra-metropolitano. Observa-se a expansão da abrangência da polarização, transcendendo os limites estaduais em direção a Santa Catarina, e a transformação na natureza do aglomerado metropolitano, que passa a configurar um arranjo espacial de natureza urbano-regional (Moura, 2009). A mobilidade pendular reproduz padrões das grandes metrópoles, e mostra-se como um dos elementos estruturadores do aglomerado, ampliando a área de abrangência das relações entre municípios para trabalho e estudo, e trazendo com isso outros fluxos complementares para consumo, acesso a serviços entre outras finalidades.

Nesse contexto, os resultados das pesquisas realizadas em Curitiba exploraram sua inserção no processo de metropolização brasileiro, revelando a dinâmica de expansão de seu aglomerado metropolitano, as características da população e a importância do Estado na consolidação desse território. Mostraram que a região ora se aproxima ora se distancia dos elementos que dão corpo aos conceitos e características atribuídos às metrópoles contemporâneas, levando a se considerar a existência de estágios diferenciados na metropolização do Brasil e a organização de uma rede de metrópoles (em seus diferentes estágios) e todas as demais categorias da escala da rede urbana. Entre seus elementos característicos, destacam-se que a principal dinâmica da metrópole contemporânea não advém da indústria e sim das atividades do terciário e que o mercado, e não o Estado, determina os vetores de expansão metropolitana. Talvez o primeiro seja o que mais influencia os diferentes estágios, pois, como constatado em Curitiba, a indústria ainda

desempenha um papel relevante entre as demais atividades, na dinâmica econômica metropolitana. Quanto ao mercado, generalizadamente, ele ainda se vale das ações do Estado que beneficiam segmentos econômicos e sociais e determinadas porções dessa nova metrópole.

Comparando o modelo atual à estruturação espacial precedente pode-se apontar diferentes nuances nas relações centro-periferia, particularmente em relação ao fato de que a produção de periferias no aglomerado metropolitano segue como um processo ativo e não residual, como um processo em evolução, integrante do conjunto de mudanças que marcam a presente fase da produção e estruturação da metrópole; e de que o avanço das periferias pobres em direção a áreas rurais, cada vez mais distantes do aglomerado metropolitano, caracteriza-se pelo surgimento de novas relações entre estes novos espaços e as áreas urbanas centrais dos municípios do entorno de Curitiba. Essas áreas tendem a desempenhar novas funções urbanas, e a ganhar diferentes conteúdos sociais e econômicos.

Esse comportamento permite concluir que o perfil atual da metropolização brasileira não se apresenta homogêneo, refletindo trajetórias particulares à diversidade regional do país, à história e às forças econômico-sociais e institucionais que interferem na produção do espaço de cada aglomeração metropolitana. Traços de diferentes tempos caracterizam as metrópoles brasileiras, que sem descartarem elementos de um passado recente, já revelam uma presença incontestável de objetos e intenções definidores da metropolização contemporânea.

Referências bibliográficas

BRUEL, A.L.; ASSUNÇÃO, H.K.; BALISKI, P.; TAVARES, T.M. Organização social do território e distribuição de oportunidades educacionais: um estudo exploratório sobre o caso da Região Metropolitana de Curitiba. In: FIRKOWSKI, O.L.C. de F.; MOURA, R. (ed.). **Curitiba:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2014.

DELGADO, P.R.; CARLEIAL, L. Região Metropolitana de Curitiba: mudanças no mercado de trabalho no período 1990/2010. In: FIRKOWSKI, O.L.C. de F.; MOURA, R. (ed.). **Curitiba:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2014.

DELGADO, P.R.; CINTRA, A.P. de U.; MOURA, R. Organização social do território e mobilidade urbana. In: FIRKOWSKI, O.L.C. de F.; MOURA, R. (ed.). **Curitiba:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2014.

DESCHAMPS, M.V. Região Metropolitana de Curitiba: estrutura social e organização social do território. In: FIRKOWSKI, O.L.C. de F.; MOURA, R. (ed.).

Curitiba: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2014.

FERNANDES, F.A.; FIRKOWSKI, O.L.C. de F. Verticalização e novos produtos imobiliários em Curitiba. In: FIRKOWSKI, O.L.C. de F.; MOURA, R. (ed.). **Curitiba:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2014.

FIRKOWSKI, O.L.C. de F.; MOURA, R. (ed.) **Curitiba:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2014.

FIRKOWSKI, O.L.C. de F.; PAESE, D.N.G.; NAGAMINE, L.Y. Condições materiais da mobilidade na ACP de Curitiba: transporte público e particular. In: FIRKOWSKI, O.L.C. de F.; MOURA, R. (ed.). **Curitiba:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2014.

FIRKOWSKI, O.L.C. de F.; SILVA, M.N. da; NAGAMINE, L.Y.; MOURA, R.; DELGADO, P.R. Uma leitura do índice de Bem-estar Urbano na Região Metropolitana de Curitiba. In: FIRKOWSKI, O.L.C. de F.; MOURA, R. (ed.). **Curitiba:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2014.

HOSHINO, T. de A.P.; BERTOL, L.E. A ilha e a Costeira: a (in)visibilidade dos conflitos fundiários. In: FIRKOWSKI, O.L.C. de F.; MOURA, R. (ed.). **Curitiba:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2014.

IBGE. **Regiões de influência das cidades 2007.** Rio de Janeiro, IBGE, 2008.

KORNIN, T.; NAGAMINE, L.Y.; ESTEVES, C.J. de O.; CARMO, J.C.B. Conflitos na construção da escala metropolitana de gestão – a experiência do Conselho Gestor dos Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba. In: FIRKOWSKI, O.L.C. de F.; MOURA, R. (ed.). **Curitiba:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2014.

LENCIONI, S. Referências analíticas para a discussão da metamorfose metropolitana. In.: LENCIONI, S.; VIDAL-KOPPMANN, S.; HIDALGO, R.; PEREIRA, P.C.X. (orgs.) **Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago.** São Paulo, FAUUSP, 2011.

LÉVY, J. Os novos espaços da mobilidade. Tradução de: HAESBAERT, Rogério; SOUCHAUD, Sylvain. In: BONNET, M. e DESJEUX, D. **Les Territoires de la Mobilité.** Paris, Presses Universitaires de France, 2000.

MAGALHÃES, M.V.; MOURA, R.; CINTRA, A.P. de U. A transição demográfica na região metropolitana de Curitiba. In: FIRKOWSKI, O.L.C. de F.; MOURA, R. (ed.). **Curitiba:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2014.

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

MOURA, R.; DELGADO, P.R.; CINTRA, A.P. de U. A metrópole de Curitiba na rede urbana brasileira e sua configuração interna. In: FIRKOWSKI, O.L.C. de F.;

MOURA, R. (ed.). **Curitiba:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2014.

PEREIRA, G.; SILVA, J.M. A rede que se espalha: Programa Minha Casa Minha Vida e acessibilidade urbana. In: FIRKOWSKI, O.L.C. de F.; MOURA, R. (ed.). **Curitiba:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2014.

PEREIRA, P.C.X. Reestruturação e expansão metropolitana: a reestruturação imobiliária e a emergência de um novo modelo de metrópole na América Latina. **VIII Seminario Internacional de la Red de Investigadores sobre Globalización y Territorio**, Textos completos. Rio de Janeiro, 2004.

RIBEIRO, L.C. de Q. **Transformações na Ordem Urbana na Metrópole Liberal -Periférica:** 1980/2010. Hipóteses e estratégia teórico -metodológica para estudo comparativo. Rio de Janeiro: Observatório Das Metrópoles / Instituto Nacional De Ciência E Tecnologia / FAPERJ – CAPES – CNPq, 2013. 75p.

SILVA, M.N. da Produção dos espaços informais de moradia e tendências de organização socioespacial do território na metrópole de Curitiba. In: FIRKOWSKI, O.L.C. de F.; MOURA, R. (ed.). **Curitiba:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2014.

SOUZA, L.P. de; CINTRA, A.P. de U. Arranjos familiares na Região Metropolitana de Curitiba: características das unidades domésticas nos anos 2000 e 2010. In: FIRKOWSKI, O.L.C. de F.; MOURA, R. (ed.). **Curitiba:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2014.

CAPÍTULO 13

Maringá: a ordem urbana na região metropolitana de Maringá: planejamento que produz segregação

Ana Lúcia Rodrigues
Paulo Roberto de Souza

Introdução

A ordem urbana da Região Metropolitana de Maringá (RMM) pode ser compreendida a partir de cinco características: 1ª.) não é metropolitana propriamente dita, já que nesse território constata-se um processo de metropolização em estágio diferente do que se encontra nas metrópoles; 2ª.) é um território planejado desde o início de sua constituição, com altíssimo grau de controle do processo de planejamento protagonizado pela cidade polo; 3ª.) o planejamento como elemento central do "city marketing" com vistas ao empresariamento urbano; 4ª.) a segregação e desigualdade diferem de outros territórios não planejados, evidenciando que quanto mais planejamento mais segregação; e, 5ª.) há um esforço constante de apologia ao protagonismo empresarial e de ocultamento da presença e importância do Estado no processo de acumulação capitalista produtor e reprodutor da segregação e da desigualdade. O objetivo central é apresentar uma síntese das recentes pesquisas realizadas no sentido de compreender a configuração da ordem urbana da região a partir dos processos inaugurados na década de 1980. Como o planejamento se deu desde o início de constituição dessa região, ela pode ser um objeto de estudo privilegiado, na medida em que é possível observar o planejamento como instrumento de controle do processo de segregação e, ao mesmo tempo, pensar como esse planejamento poderia ser utilizado para minimizar a segregação e a desigualdade. Eis os pressupostos das reflexões que serão realizadas neste texto, cuja análise parte da hipótese de que o planejamento da cidade polo expressa o modo específico do processo perverso de segregação regional, conforme Rodrigues (2004) sistematizou na ideia de que a pobreza mora ao lado. A nota distintiva fica por conta do significativo controle do processo de urbanização planejada e de sua inserção

na divisão socioespacial do trabalho, a mesma percebida nas demais espacialidades metropolitanas do país. É à luz do planejamento do controle nele expresso que a questão da produção e reprodução das desigualdades ganha relevo, na medida em que poderia ter sido exercido para produzir resultados menos desiguais.

Além desta introdução e das considerações finais, este texto compreende mais três seções. Primeiramente o planejamento é o tema abordado pois se trata de uma característica peculiar a região, buscando apresentar os significados e as estratégias utilizadas de modo a manter o expressivo controle das forças mercantis no processo de desenvolvimento regional metropolitano. No entanto, os resultados produzidos por esse planejamento, quando comparados aos resultados encontrados nos estudos realizados pelo Observatório das Metrópoles, em outras regiões metropolitanas, não apresentam diferenças, pois o perfil socioespacial identificado para a região é profundamente afetado pelo processo de segregação produzido pelo próprio planejamento que privilegia o interesse do mercado imobiliário. Na segunda seção são apresentados os resultados dos estudos relativos à configuração da Região Metropolitana de Maringá e da sua ingovernabilidade. A terceira seção apresenta a organização social do território e a sua relação com as dinâmicas das desigualdades sociais vinculadas à demografia e população, às oportunidades do mercado de trabalho e às oportunidades educativas. Por fim, ainda nesta seção é tratada a relação entre a organização social do território e as dinâmicas do movimento pendular, da moradia e da fragilidade ocupacional.

A questão do planejamento, seu significado e seu núcleo estratégico

Os estudos das transformações na ordem urbana da RMM, nas décadas 1980/2000, pelo Observatório das Metrópoles-Núcleo Maringá, apresentados no livro intitulado "Maringá: Transformações na ordem urbana" (RODRIGUES, 2015), destacam a importância do planejamento na ocupação do Norte do Paraná, enquanto característica peculiar desse processo, desde a sua origem, nos anos 1930, e, mais especificamente, no final da década de 1940. Mais recentemente, o planejamento, em especial o planejamento urbano, tem assumido posição central no marketing do município polo, sob o argumento de que seria o responsável pelos elevados índices de qualidade de vida. No entanto, os resultados produzidos por esse planejamento, quando comparados aos resultados encontrados nos estudos realizados pelo Obser-

vatório das Metrópoles, em outras regiões metropolitanas, não apresentam diferenças. Na RMM se reproduz a questão urbana brasileira: prevalece a visão de mercado, em detrimento da visão de uma sociedade justa; e, como as demais RMs, é desigual (socialmente, urbanisticamente, economicamente, ambientalmente) e segregada (a população de alta renda se concentra nos polos e a população de baixa renda nas periferias, tanto do próprio município polo quanto nas dos municípios vizinhos). Por essa razão, a RMM pode ser um objeto de estudo privilegiado, onde é possível observar o planejamento como instrumento de controle do processo de segregação e de desigualdade. Por outro lado, permite refletir sobre questões que precisam ser respondidas: o planejamento desta região é para quem, para qual finalidade, qual o seu significado e qual o seu núcleo estratégico? Afinal que planejamento foi esse que engendrou uma territorialidade idêntica às não planejadas? Como planejar para minimizar a segregação e a desigualdade? Por outro lado, os estudos identificam uma configuração socioespacial predominante na região desde seu surgimento, cuja compreensão e elucidação de premissa explicativa pode ser encontrada nas questões relativas ao planejamento enquanto instrumento de controle do processo de segregação e de desigualdade.

Para responder às questões apontadas, é importante considerar que o desenvolvimento da área onde se insere a RMM é fruto de uma ação política estratégica do Estado do Paraná para a ocupação das terras do norte e do oeste paranaense, expressa na concessão das terras, com transferência da propriedade à companhias particulares, para sua exploração mediante a colonização. No caso concreto, uma companhia privada se tornou proprietária de uma área de 515 mil alqueires paulistas, onde se acha inserida a RMM, e implantou um grande projeto financeiro-madeireiro–imobiliário–ferroviário–agroexportador, e assumiu o protagonismo no processo de acumulação capitalista marcado pela liberdade de mercantilização, quer seja da terra, dos recursos naturais nela existentes, e do processo de ordenação e de ocupação rural e urbana, do estabelecimento da estrutura fundiária e da colonização; enquanto proprietária, podia fazer o que bem lhe aprouvesse, desde que cumprisse o dever de promover a ocupação da área, que era o objetivo do governo do estado. Essa liberdade de mercantilização lhe permitiu o planejamento, que incluía tanto a organização do espaço em uma rede que mesclava o urbano e o rural a partir da determinação de uma ordem hierárquica constituída de núcleos funcionais, quanto a determinação da estrutura fundiária da região colonizada, mediante a combinação de lotes pequenos, médios e grandes; isso permitiu facilitar a ocupação e o povoamento da região, dando origem a um importante processo de agricultura familiar, com expressivo povoamento rural. Vale ressaltar que tanto Londrina

quanto Maringá foram planejadas para se tornarem polos da região colonizada. A estrutura fundiária adotada acabou por cumprir as diretrizes estabelecidas em leis estaduais que regulamentavam o processo de ocupação das terras consideradas devolutas, embora no início da ocupação a companhia houvesse optado pelo sistema de latifúndio; e só mudou de ideia quando se deu conta de que esse sistema inviabilizava a rentabilidade na exploração do comércio de terras e da estrada de ferro com transporte de passageiros e cargas no percurso São Paulo--Maringá (TOMAZZI, 1999). Assim, o processo de ocupação foi marcado tanto pela liberdade de mercantilização quanto pelo fato de que o núcleo estratégico do planejamento estava concentrado com exclusividade na companhia privada, cuja finalidade era viabilizar o processo de acumulação capitalista expresso no projeto de colonização. O evento também é marcado pela baixa presença do Estado, quanto à ação de proteção social, e pela atribuição da responsabilidade pela reprodução social às famílias e comunidades; o bem-estar não era assegurado pelo Estado, ausente dessa esfera de reprodução social, diferentemente da robusta presença e proteção ao mercado. Por isso, no processo de colonização do Norte do Estado do Paraná, constata-se o modo familístico-mercantil (RIBEIRO, 2008), donde se pode inferir que quanto mais mercado mais necessidade da reciprocidade como forma de integração econômica para suprir as deficiências próprias do mercado e da ausência estatal na região analisada (RODRIGUES; SOUZA, 2015).

O processo de ocupação da área onde se encontra a RMM, iniciado no final da década de 1940, ocorreu em condições diferenciadas, quando comparadas ao projeto de colonização em seus moldes originários: i) a companhia muda de mãos e se torna propriedade dos banqueiros paulistas; ii) a ferrovia, que pertencia à companhia colonizadora, passa para o domínio estatal; iii) ocorre um rearranjo na estrutura política da região mediante emancipação política de territórios elevados à categoria de municípios; iv) há uma diminuição na liberdade de mercantilização exercida pela companhia e distribuição dessa liberdade entre os atores da nova elite local (proprietários, corretores, fazendeiros, intelectuais, profissionais liberais etc.) que se formava no rastro das fabulosas riquezas geradas pelo "ouro verde" e pela comercialização das terras; e v) uma crescente tensão entre a companhia e os novos núcleos políticos.

Na fase brasileira do processo de ocupação, ao contrário do que ocorreu na fase inglesa, a ferrovia não precedeu a ocupação da área e nem o surgimento das cidades, inclusive a cidade de Maringá, já que a ferrovia ali chegou somente em 1954, enquanto o projeto de implantação foi feito em 1945, pelo engenheiro da companhia, Jorge Macedo de Vieira. E o investimento para a

construção da ferrovia também não foi feito pela companhia privada, como antes ocorreu na fase inglesa: a infraestrutura ferroviária resultou de investimento público, o que explica, em parte, o fato de Maringá ter surgido antes da construção da ferrovia, que alcançou Maringá em 1954. No entanto, a importância do projeto ferroviário pode ser constada até na definição dos traços urbanísticos da cidade de Maringá, decididos após a definição do projeto da linha férrea.

A década de 1960 é marcada pelo processo de modernização da agricultura desenvolvido no âmbito do planejamento estatal, com a implementação de novos mecanismos de financiamento da agricultura brasileira, principalmente das políticas de crédito rural que foram extremamente importantes na viabilização do processo de modernização da agricultura agrícola do país (TRINTIN, 2006). Nesse período, constatam-se os esforços do governo paranaense para a integração dos "dois Paranás": i) esforço para melhoria da infraestrutura básica de transporte rodoviário, produção e transmissão de energia e telecomunicações, consideradas precárias, setores considerados como principais pontos de estrangulamento que impedia o crescimento industrial; ii) intervenção direta na promoção da indústria estadual, financiando novos empreendimentos; iii) canalização de grande parte dos esforços para o financiamento de implantação de pequenas e médias empresas; iv) a previsão de construção da BR 376 (a Rodovia do Café) e de um projeto de industrialização autônomo para o Estado – que deveria ser implantado em três polos do interior: Ponta Grossa, Londrina e Maringá – a fim de romper a dependência econômica que o Paraná tinha com a monocultura do café, que enfrentava problemas, por um lado, com as flutuações de preço e, por outro, com as intempéries, como as geadas; e v) demandava, ainda, um outro empreendimento relacionado à implantação de fontes de energia elétrica e recomendava-se que os futuros polos industriais fizessem seus planos diretores de desenvolvimento (TRINTIN, 2006). Esses esforços não produziram todos os efeitos positivos esperados, tanto porque era uma tentativa de reproduzir o modelo de substituição das importações, que já estava esgotado, quanto porque concentrava o financiamento de novos empreendimentos nas empresas pequenas e médias; e, naquele momento, já se concretizava a integração da economia nacional, com o parque industrial localizado no centro dinâmico da economia brasileira, dimensionado para atender ao mercado nacional, o que exigia investimento de grandes capitais, incompatível com o modelo de pequenas e médias empresas (Id.). Constata-se que esses polos se desenvolveram muito em razão do grande aporte de investimento público do Estado e do país (RODRIGUES, 2004).

O processo de modernização da agricultura produziu uma reestruturação agrícola que resulta no êxodo para a cidade polo, gerando tensões sociais consideráveis, representadas pela explicitação do conflito entre os desejáveis e os indesejáveis. Os desejáveis eram representados pela figura do "bom colono", que, na visão da companhia privada era: "aquele que leva consigo a família e tem economias para aplicar na compra de propriedade com o qual sonhava anos, que não briga e não aceita riscos. Ele quer trabalhar" (CAMPOS, 2004, p. 60). Além disso, o bom colono era detentor da competência técnica necessária para a produção cafeeira, porque ele havia adquirido esta competência nas experiências que antecederam a colonização da área analisada. Os indesejáveis era o contingente humano atraído para o "eldorado" considerado inapto, ou seja, que não dispunha de competência técnica nem se qualificasse como bom colono. Em decorrência da reestruturação produtiva decorrente da modernização da agricultura, o número dos inaptos cresceu assustadoramente, cuja característica principal era a baixa absorção de mão-de-obra. Essa crise social manifestada já no início dos anos 1960 questionava seriamente a cidade planejada e o padrão de racionalidade urbanística que o marketing urbano enfatizava como expressão da modernidade. O questionamento do planejamento era expresso no fato de que a liberdade de mercantilização da cidade, outrora concentrado nas mãos da companhia privada, era distribuída entre outros atores, razão pela qual se constatam loteamentos irregulares e um processo de produção das "favelas da cidade canção". A reação da nova elite normalizadora dos padrões da cidade planejada, diante do risco de descontrole decorrente da presença dos indesejáveis, foi a exclusão desses indesejáveis. Em parte, este processo de exclusão se efetivou com a Lei nº 258/63, na gestão do prefeito João Paulino Vieira Filho (1961-1964) através da qual foram proibidos os loteamentos de habitação popular em Maringá e houve a obrigação de se implantar toda a infraestrutura nos loteamentos. O efeito desse processo de exclusão consistiu no inflacionamento no preço da terra e levando a população de baixa renda para Paiçandu e Sarandi, deslocando os problemas sociais de Maringá para as cidades vizinhas.

As transformações nos anos 1990 se inserem no contexto de impacto da globalização e da abertura econômica e se expressa na coalizão de forças que viram uma janela de oportunidade para as "forças empresariais locais" redefinirem o seu papel de comando da cidade, através de um projeto de hegemonia empresarial, com o objetivo de transformar Maringá em uma "cidade empreendedora". Esse movimento foi autodenominado "Repensando Maringá", fundado no discurso de que Maringá, desde o seu nascimento,

se mostrava uma cidade moderna e dinâmica. O modo pelo qual se operou essa tentativa consistiu num projeto hegemônico empresarial que se transformou em Lei Municipal, com a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico-CODEM, legitimando a subordinação do político e do cultural aos interesses do desenvolvimento empresarial (GINI, 2008), com bloqueio eficaz ao planejamento oficial que ainda não conta com órgão de planejamento previsto na Lei do Plano Diretor e com mecanismos efetivos de participação popular.

A região metropolitana maringaense guarda especificidades nos processos locais, seja na configuração atual da cidade de Maringá, cujo desenho socioespacial mantém seu projeto inicial em atendimento aos interesses do capital imobiliário – internacional inicialmente e nacional na sequência – seja nas peculiaridades socioespaciais que a distingue de outros espaços urbanos metropolitanos, por meio de um planejamento que segrega.

Na década 2000-2010 caracterizada por um desenvolvimento econômico nacional pujante, os processos de reprodução do capital imobiliário e de sua histórica concentração se aprofundou no polo metropolitano, assim como também, o histórico processo de uso dos fundos públicos para o financiamento das infraestruturas urbanas como alavanca dos negócios imobiliários.

A configuração da Região Metropolitana de Maringá e a sua ingovernabilidade

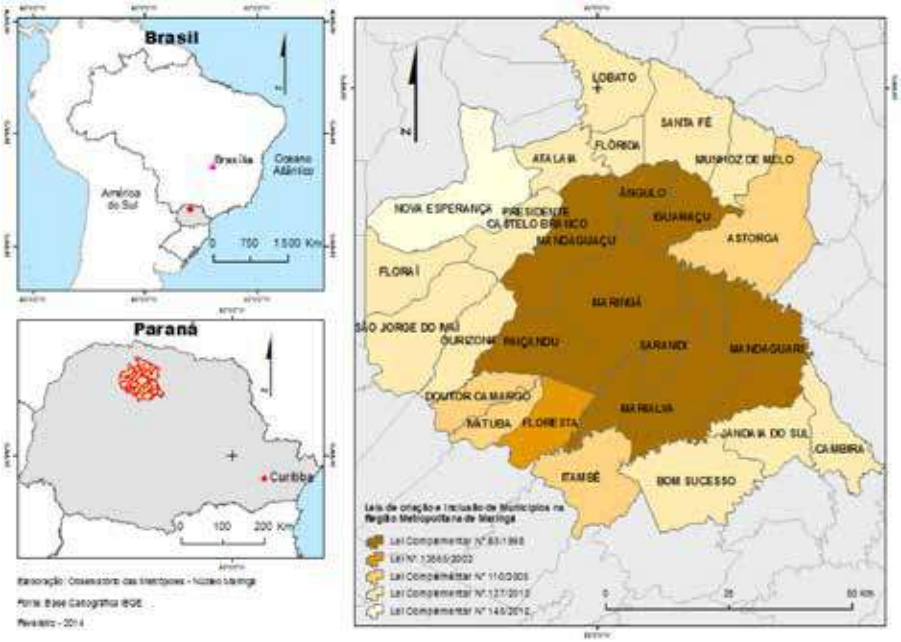
No projeto financeiro-madeireiro-agro-exportador-ferroviário-imobiliário, Maringá foi pensada e planejada como um dos nós de uma rede de cidades hierarquizadas, com quatro polos, localizados a 100 km de distância um dos outros. Numa escala hierárquica o espaço entre os polos seria preenchido por cidades de menor porte, os patrimônios, e o espaço entre estas cidades seria preenchido por cidades ainda menores. Cada um desses nós foi pensado para cumprir uma função na exploração mercantil da área, e desde o seu surgimento, Maringá cumpriu a função que lhe havia sido atribuída; e continua a cumpri-la, na medida em que na hierarquia da rede urbana brasileira, conforme consta no estudo Regiões de Influência das Cidades em 2007 (IBGE-REGIC, 2008[1]), que identifica os níveis de centralidade na rede urbana

1 Segundo o IBGE (2008), o objetivo do REGIC foi estabelecer a hierarquia dos centros urbanos e delimitar as regiões de influência a eles associadas, a partir dos aspectos das gestões federal e empresarial e da dotação de equipamentos e serviços, de modo a identificar os pontos do território a partir dos quais são emitidas decisões e é exercido o comando em uma rede de cidades. Na edição do REGIC 2007(IBGE 2008), as cidades foram classificadas

do país, Maringá, a cidade polo da região metropolitana, se insere como uma Capital Regional B, e juntamente com mais 20 cidades em todo o país, constitui a chamada Área de Concentração de População (ACP), composta pela cidade polo da região e por mais cinco cidades: Sarandi, Paiçandu, Mandaguari, Marialva e Floresta.

A instituição formal da Região Metropolitana ocorreu em 1998 e, em sua configuração inicial era composta por 08 municípios, aos quais foram acrescentados outros. Em sua configuração atual, a RMM é composta por 26 municípios (figura 1) e abrange uma área de 5.577 km², o que equivale a 2,8% do território do Estado do Paraná (IBGE, 2010). Até os anos 2000, as conexões externas de Maringá ocorriam, basicamente, com os grandes centros brasileiros (São Paulo, relação econômica, com preponderante importância e a capital Curitiba, relações econômicas, com um grau inferior a São Paulo e políticas). Nos anos 2000 há uma mudança nessas relações passando Curitiba a figurar como conexões externas principais tanto econômica quanto politicamente, superando a importância que São Paulo apresentava anteriormente.

Figura 1: A RMM no Brasil e no Estado do Paraná - 2015



Fonte: Leis estaduais 83/1998; 13.565/2002, 110/2005, 127/2010, 145/2012

Elaboração: Observatório das Metrópoles-Núcleo Maringá

em cinco grandes níveis de centralidade (Metrópoles, Capitais Regionais, Centros Sub-regionais, Centros de Zona e centros locais).

As anexações ocorridas na Região Metropolitana Maringá, desde a primeira configuração, têm sua lógica alicerçada em diretrizes políticas, visando obter recursos federais e estaduais. Tais anexações ocorrem com municípios cada vez mais afastados do polo, com pouca ou nenhuma integração à dinâmica de metropolização brasileira, gerando resultados, no mínimo, pífios sob o ponto de vista de melhoria econômica e social (GODOY; NICHAI, 2015). A mesma situação é constatada na análise do nível de integração no plano intra-metropolitano, em que há baixa integração dos municípios da RMM com a cidade polo. Dentre os 25 municípios da região apenas Sarandi, Paiçandu e Mandaguaçu mantém alto nível de integração com Maringá. Tudo acontece como se fosse necessário reproduzir, na forma de inserção periférica de tais municípios, a apressada inserção periférica do Brasil na economia-mundo capitalista; reproduzindo, por consequência, os efeitos negativos sobre as territorialidades geográfica, econômica, social e existencial da região metropolitana, clivando a periferia maliciosamente inserida e, sobretudo, as mais integradas à cidade polo, que exerce soberana a função de central administrativa, econômica alicerçada, sem dúvida, ao movimento pendular realizado por importantes contingentes populacionais que moram em municípios onde não se encontram os postos de trabalho ou, ainda, as vagas nas escolas (RODRIGUES; GODOY ; SOUZA, 2015, p. 82).

Sob o aspecto da governabilidade dessa região metropolitana, o que ocorre aqui repete o padrão encontrado em outras regiões: quando a Constituição de 1988 transferiu aos Estados a prerrogativa de instituir RMs e de coordenar as ações nesta esfera, mas ao mesmo tempo, reconheceu os municípios como entes federados dotados de plena autonomia, também retirou dos entes estaduais legitimidade para interferir no território constituído pelas municipalidades. Com isso, configura-se o primeiro obstáculo à implementação de governabilidade metropolitana, pois a maioria dos atuais arranjos territoriais metropolitanos (geografia institucional) agrega municípios não integrantes das dinâmicas metropolitanas (geografia funcional). Ou seja, o atual desenho territorial da maioria das institucionalidades metropolitanas – e a maringaense também – inclui municípios que não têm problemas em comum ou, como aponta o Estatuto da Metrópole, funções públicas de interesse comum.

Esta situação se apresenta como um desafio para uma eventual reconfiguração institucional das regiões metropolitanas considerando a geografia funcional. Nesse sentido recente estudo demonstrou o nível de integração entre os municípios componentes da região de Maringá com o polo. Dentre os 25 municípios, 2 se classificam com alto grau de integração (Sarandi e Paiçandu); 4 com médio alto grau (Astorga, Mandaguari, Marialva e Nova Esperança); 5

médio grau (Bom Sucesso, Itambé, Jandaia do Sul, Lobato e Santa Fé); 7 baixo grau de integração (Cambira, Floresta, Florida, Iguaraçu, Ivatuba Ourizona e Presidente Castelo Branco) e, 6, muito baixo (Ângulo, Atalaia, Doutor Camargo, Floraí, Munhoz de Melo e São Jorge do Ivaí) (CHIRNEV, 2016, p. 81).

Com absoluta certeza podemos afirmar que um dos mecanismos que impede a construção da governabilidade das áreas metropolitanas é exatamente a dificuldade de constituir interesse comum metropolitano, pois os conflitos na escala metropolitana estão invisíveis e não compõem a agenda política. Na escala institucional essa região metropolitana vem sendo conduzida como um clube de serviço, que reúne parceiros, quase amigos. Nesse contexto a naturalização da segregação é o componente que contribui para sua própria reprodução, pois os atores, agentes da cena pública, responsáveis por lidar com a questão não incluem a segregação socioespacial na agenda política, na certa porque a consideram legítima no território maringaense, onde forças sociais são forjadas, historicamente, como vimos, no mundo dos negócios privados (RODRIGUES; SOUZA, 2015).

No caso maringaense, cumpre ressaltar que a questão da governança metropolitana, ou sua ausência, assume um viés importante quando consideramos o comportamento do Município polo que resiste ao reconhecimento do seu papel e da sua importância no contexto metropolitano, ao mesmo tempo em que se aproveita das condições favoráveis decorrentes da configuração institucional da área metropolitana para fortalecer o processo de concentração das vantagens políticas, econômicas e sociais para si e das desvantagens para os demais municípios. Essa situação expressa a urgência na reconfiguração do pacto federativo na medida em que sua manutenção o faz um pacto federativo cínico, minimizado pelo Estatuto da Metrópole que oferece alguns instrumentos para a definição das funções de interesse comum e constituição de uma autoridade metropolitana.

O problema específico: a configuração território-funcional, a partir do nível de centralidade REGIC – Capital Regional e a ausência de funções públicas de interesse comum entre o polo e a maioria dos municípios que compõe a RMM, implica na revisão da composição territorial, possivelmente, com uma drástica redução de sua composição. Há, portanto, a necessidade de uma solução para a questão regional, que não será atendida pela institucionalização de RM funcional, mas que necessita de institucionalização de espaços regionais funcionais consistentes em aglomerações urbanas ou microrregiões – se ficarmos com o texto da Constituição Federal.

O Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015) se constitui num importante marco legal que avança para além da "metrópole" e insere a possi-

bilidade do planejamento regional quando obriga os Estados a construírem os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados (PDUIs), considerando três territórios de planejamento: metrópoles, aglomerações urbanas e microrregiões. O Estado do Paraná está perdendo nesse momento uma janela de oportunidade para construir esse planejamento regional num amplo processo participativo que identificaria, por meio das Funções Públicas de Interesse Comum (FIPICs), as áreas efetivamente metropolitanas e as demais territorialidades previstas. O Observatório das Metrópoles, por meio dos núcleos locais de Curitiba e Maringá apresentaram ao Estado uma proposta para contribuir com a construção desse planejamento.

Borges (2015) aponta que são mínimos os avanços do Estado do Paraná na construção de práticas de gestão metropolitana com um processo de cooperação intergovernamental bastante tímido composto por: subsídio de ICMS para o transporte Cooperação intermunicipal e intergovernamental. Que há grandes limitadores da gestão metropolitana como a segmentação de políticas; ausência de legitimidade do órgão metropolitano regional; cooperação intergovernamental tímida; inexistência de plano regional integrado. O autor sinaliza avanços tímidos no contexto regional: i) cooperação intermunicipal e intergovernamental estabelecida no setor da saúde através de um consórcio, ii) concessão de isenção fiscal no transporte público e iii) constituição de um polo de moda. Ocorreu ainda uma tentativa de instituir o Parlamento Metropolitano na região de Maringá, mas isso também não avançou.

Transformações no território da RMM

Análise e evolução da estrutura social – 1991-2010

O território expressa a organização da sociedade e, ao mesmo tempo, contribui para sua reprodução. Assim, o que vimos nas cidades contemporâneas é um mundo urbano que reproduz a desigualdade, a diferenciação e a segregação social, os elementos constitutivos da sociedade capitalista. A organização socioespacial da dinâmica metropolitana no país resulta de três processos distintos: i) da *diferenciação* entre pobres e ricos, inerente à estrutura capitalista; ii) da *segmentação* pelo critério do acesso a bens e serviços conforme a condição econômica; e iii) da *segregação*, o processo que consolida espaços distintivos no território, com a finalidade de operacionalizar a produção da mais-valia imobiliária, um dos mecanismos que asseguram a valorização do solo urbano como garantia de retorno dos investimentos. Nesse sentido o empreendimento imobiliário que deu origem a esta região,

se utilizou do planejamento para operar as regras do mercado, conforme exposto ao longo deste texto.

A identificação da ordem urbana do território maringaense se realiza, então, pela interpretação do seu padrão de organização social e da relação deste padrão com os processos de diferenciação, segmentação e segregação socioespaciais. Para isso, utilizamos a metodologia das Categorias Sócio-ocupacionais (CATs) sistematizada pelo Observatório das Metrópoles com a finalidade de construir e territorializar uma tipologia socioespacial, a partir dos microdados da amostra do IBGE (Censos demográficos de 1991, 2000 e 2010), que resulta na caracterização da dinâmica socioespacial da região no período analisado, ressaltando que os pressupostos de análise adotados admitem que as estruturas sociais e produtivas capitalistas são hierárquicas, se expressam no território e, concomitantemente, se reproduzem por meio do território.

A análise da organização social do território da RM de Maringá pode ser sintetizada nos resultados da composição ocupacional nas duas décadas analisadas. Quanto à alteração dos índices percentuais de ocupados no mercado de trabalho metropolitano em 1991 e depois, em 2010, observa-se que diminuíram os percentuais dos trabalhadores agrícolas (de 17,7 para 7,1); dos pequenos empregadores (de 5,3 para 2,4); e dos trabalhadores do terciário não-especializado (de 16,4 para 14,1). Todos os demais ocupados apresentaram aumento percentual de participação no mercado de trabalho regional: os dirigentes (de 1,6 para 1,9); os profissionais de nível superior (de 3,6 para 8,6); as ocupações médias (19,5 para 23,5); os trabalhadores do terciário especializado (de 12,7 para 14,5) e os trabalhadores do secundário (de 23,1 para 28) (RODRIGUES; ACCORSI; SOUZA, 2015).

Numa classificação dessas alterações ocorridas no período (1991 a 2010), observa-se que o maior percentual de incremento foi dos profissionais de nível superior (284%); seguido dos trabalhadores do secundário (94,2%,); ocupações médias (93,3%), trabalhadores do terciário especializado (83,7%) e trabalhadores do terciário não-especializado (37,8%). Por outro lado, duas categorias diminuíram os percentuais de ocupados no mercado de trabalho regional: os trabalhadores agrícolas (-36,1) e os pequenos empregadores (-28,9).

A participação dos trabalhadores de menor qualificação diminuiu no período (com exceção dos trabalhadores de serviços auxiliares da indústria que aumentou 240,6%). Ainda assim, a região metropolitana maringaense viu consolidada a tendência de profissionalização, apontada no início do período analisado. Esses dados mostram os efeitos de uma maior escolarização e qualificação da mão de obra e, também, de mudanças da organização da produção, onde, por exemplo, a indústria moderna ampliou em 99% a incorporação de

ocupados e a categoria dos profissionais de nível superior passou de 3,6% para 8,6%, numa dinâmica vinculada ao processo de expansão do Ensino Superior afirmando Maringá como um importante polo desse nível de ensino.

As características da estrutura social do território analisado e as transformações nela identificadas indicam a permanência do modelo de organização social deste território inaugurado no início do seu processo de ocupação. O que permanece no período analisado é a alta concentração de baixa renda no grupo inferior e a polarização, nos moldes do que Sassen (1998) chama de dualização social entre o grupo superior e o grupo inferior, onde o setor terciário assume predominância frente a processos simultâneos de modernização num movimento que remete ao que ocorre nas cidades globais. No que concerne ao secundário as transformações ocorridas demonstram que a dinâmica desse setor se apresenta de modo diferente daquele preconizado por Sassen (1998) porque, enquanto nas cidades globais ocorreu uma relativa retração da indústria, na região maringaense essa retração ocorre somente em relação à indústria tradicional, já que em relação à indústria moderna há expressivo crescimento com a consequência do incremento relativo do setor secundário na economia. O mesmo aconteceu com as ocupações médias que não apresentaram a mesma tendência de diminuição identificada nas cidades globais.

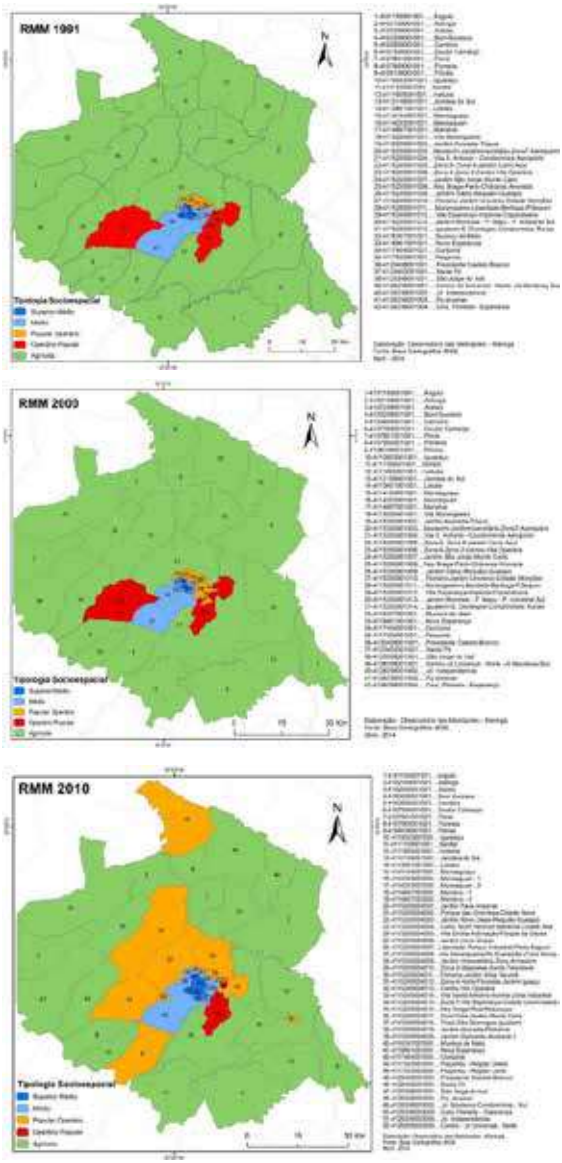
Organização social do território e sua relação com dinâmicas do movimento pendular, moradia e fragilidade ocupacional – 1991 a 2010

Para expressar a organização social do território metropolitano foi adotada a tipologia socioespacial utilizada pelo Observatório das Metrópoles. A tipologia classificou cinco tipos socioespaciais hierarquicamente dispostos no território da RMM: "superior médio", "médio" , "popular operário", "operário popular" e "agrícola" (figura 2).

Observa-se a manutenção do padrão de distribuição das categorias ocupacionais no território da RMM, que descendem do centro do município polo para a periferia metropolitana (padrão núcleo-periferia), sendo que as categorias "superiores" e "médias", se mantém presentes apenas no polo. Observam-se importantes alterações socioespaciais no período, dentre as quais se destacam: i) as áreas superiores se espraiam do centro de Maringá para bairros adjacentes, em empreendimentos do mercado imobiliário que implanta grandes edifícios destinados às altas e médias altas rendas em áreas contínuas ao núcleo central; ii) o transbordamento das categorias do tipo "popular operário" da região norte do município polo e de duas áreas de Sarandi em direção a seis outros municípios da região, mudando o padrão de

distribuição desse grupo; iii) concentração da categoria "operário popular" numa única área ao sul do município de Sarandi.

Figura 2: Tipologia socioespacial da Região Metropolitana de Maringá –1991, 2000 e 2010



Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010.

Elaboração: Observatório das Metrópoles.

Essas dinâmicas significam mudanças no padrão de distribuição dos vários grupos sociais no território da RMM, ressaltando uma maior distribuição dos ocupados do terciário para demais municípios da região, mas, também, se observa a manutenção da concentração dos "dirigentes e profissionais de nível superior" na cidade sede da região.

Essa concentração de trabalhadores do "secundário" residentes numa área do município de Sarandi repercute num intenso movimento pendular em direção ao polo metropolitano. São 83.331 deslocamentos diários nos 26 municípios da RMM, sendo que o maior contingente de pessoas que se desloca são trabalhadores em direção à cidade polo, conforme Savi e Cordovil (2015):

> O maior fluxo de movimento pendular ocorre na aglomeração urbana composta por Maringá, Sarandi, Paiçandu e Marialva. Os três últimos promovem 30.660 deslocamentos diários para Maringá, somente no que se refere ao trabalho, correspondendo a 50% das viagens realizadas pelos municípios da RMM com destino à cidade polo. Sarandi, que apresenta mais trocas pendulares com o polo destina todos os dias 19.797 trabalhadores para Maringá. De Paiçandu partem 9.209 trabalhadores e de Marialva 1.654 trabalhadores para o município polo diariamente (IBGE, 2010) (SAVI & CORDOVIL, 2015, p. 309).

Esse perfil socioespacial do território metropolitano representa uma intensa segregação social que se materializa no espraiamento horizontal do perímetro urbano rumo a longínquas áreas rurais que se transmutam em arremedos de urbano, um urbano periférico, precário e abandonado.

O mapeamento da tipologia sócio-ocupacional da RMM demonstra que a cidade polo irradia passivos e concentra ativos sociais e econômicos, evidenciado também como se dá a luta social pela apropriação do espaço urbano entre os despossuídos e os proprietários, numa explícita manutenção do histórico processo de segregação que caracteriza a implantação desta região, por meio da concentração dos investimentos em áreas de expansão para as elites econômicas, em práticas invariavelmente subordinadas aos interesses mercantis (RODRIGUES; ACCORSI; SOUZA, 2015, p. 181).

O município polo da RM não apresenta irregularidades urbanísticas como ocupações irregulares, no entanto, isso não significa que sua periferia intra e intermunicipal não está ocupada por população despossuída. O que se encontra nessa territorialidade metropolitana é uma prática perversa, capitaneada pelo município polo, pois, o fato de se ter população despossuída que tem acesso à moradia somente pela via formal/legalizada, não melhora a

condição dessa população. Na ótica do acesso à moradia pela cessão, faz-se o modo de integração econômica da reciprocidade a que se refere Polanyi (1980), caracterizando, assim, uma expressiva característica familística. Porém, quando se examina o modo de acesso à moradia mediante a locação, constata-se que esse modo predomina em relação aos despossuídos, o que caracteriza o modo de integração sob o signo mercantil, ainda uma vez mais conforme mencionado por Polanyi (1980).

Quando se examina o que significa o acesso à moradia pelos despossuídos mediante locação de imóveis, constata-se um grau elevado da referida perversidade do mercado, mediante significativos índices de despossuídos com renda entre 1 a 3 salários mínimos que sustentam o mercado rentista da locação de imóveis nos municípios do aglomerado metropolitano constituído por Maringá, Sarandi e Paiçandu, conforme afirmam Silva e Silva (2015):

Essa população de despossuídos também se encontra num elevado percentual de trabalhadores em situação de fragilidade ocupacional, caracterizada pela situação dos trabalhadores domésticos, com ou sem carteira assinada, os empregados sem carteira assinada e os trabalhadores por conta própria que não contribuem para a previdência social. Souza e Accorsi (2015) mostram que:

> Em 2000, a taxa média de fragilidade ocupacional era de 38,5%. Essa taxa elevada reflete a condição de precarização a que foram submetidos os trabalhadores enquanto reflexos das mudanças ocorridas na estrutura econômica e na estrutura produtiva, a partir da adoção do regime neoliberal na economia brasileira (...). Em 2010, a taxa média de fragilidade ocupacional caiu para 28,1%. Isso significa que, assim como ocorreu no Brasil neste período, houve expansão da formalização do emprego na ACP Maringá (SOUZA; ACCORSI, 2015, p. 249, grifos nossos).

Os estudos mostram que o próprio planejamento é o principal fator de segregação nessa territorialidade. É através do planejamento que se mantém a força de trabalho de baixa qualificação, os despossuídos, num padrão rentista de acesso à moradia; afinal um programa de moradia de interesse social implantado, além de inserir o trabalhador onde atua, provocaria impacto significativo no padrão rentista segregador, já que um terço dos proprietários não teria para quem alugar. A fragmentação das classes despossuídas na RMM ocorre num padrão diferenciado das demais áreas metropolitanas onde a informalidade e a ilegalidade são caminhos alternativos para a obtenção da moradia, pois a expressão da fragmentação dessas classes ocorre por meio da condição de não-proprietárias, ou

seja: mantém a força de trabalho dos despossuídos no espaço urbano, enquanto a condição para o pertencimento à cidade é ser proprietário. Em 2010 do total de 116.794 moradias no município de Maringá, 60% era ocupada por proprietários, enquanto que 33% dos imóveis ocupados eram alugados e 7% eram cedidos (IBGE, 2010). Trata-se de um processo de fragmentação tão profundo que os sujeitos despossuídos não têm capacidade nenhuma de se identificar como tal. Assim, uma espécie de cidadania precária, o equivalente ao que Santos (1979) chama de cidadania regulada, caracteriza a condição de desproteção social dos não proprietários (SOUZA; ACCORSI, 2015).

Esta situação fica evidenciada na análise dos fluxos migratórios na região metropolitana. Enquanto a migração intrametropolitana tendo como destino o município polo, Maringá, foi de 13,2% a migração tendo como origem o município polo e destino principalmente os municípios de Sarandi e Paiçandu, foi de 32% (CINTRA; FURRIEL, 2015). Isso significa que a população dos despossuídos foi expulsa para os municípios periféricos e a população solvável da RMM migrou para o polo da região, aprofundando ainda mais a segregação, que comprova uma vez mais que o processo de segregação na RMM é capitaneado pelo município polo que utiliza o planejamento para atrair a população solvável e repelir a despossuída.

Organização social do território e desigualdades sociais: demografia e população, desigualdades nas oportunidades do mercado de trabalho e nas oportunidades educativas

Dinâmicas demográficas na RMM

A população da RMM aumentou no período analisado, a uma taxa de crescimento entre 1991 e 2000 de 1,85% ao ano e no período 2000 a 2010 a taxa de crescimento foi de 1,51%. Nos dois períodos a taxa de crescimento foi superior a do Paraná e a do Brasil. Contudo esse aumento populacional foi diferenciado entre os municípios no território metropolitano (CINTRA; FURRIEL, 2015).

Além do crescimento da população da RMM, observa-se também o aumento do seu peso na população do Estado do Paraná; em 1991 era de 6,2% e em 2000 e 2010 aumentou para 6,4% e 6,8% respectivamente. Por sua vez o peso do total da população do polo metropolitano no Estado aumentou de 2,8% em 1991 para 3,1% e 3,4% respectivamente em 2000 e 2010. Em função da tendência de concentração da população da RMM no polo, observa-se o

aumento do seu peso na região que, em 1991 era de 45,5%, em 2000 passou para 46,7% e, em 2010, para 49,5% um aumento relacionado, por sua vez, ao processo de concentração dos ativos econômicos (Id.).

A taxa de fecundidade na maioria dos municípios da RM de Maringá já apresenta níveis abaixo do nível de reposição, menores do que as taxas apresentadas pelo Paraná e pelo Brasil para todos os municípios. Em especial a cidade polo que apresenta as menores taxas nos três períodos analisados (1991, 2000 e 2010) (CINTRA; FURRIEL, 2015).

A RM apresenta considerável redução da mortalidade infantil e aumento da expectativa de vida ao nascer. O maior índice em 2010 é de 76,4 anos, 1,6 ano acima da expectativa de vida no Paraná. Quanto à taxa de mortalidade infantil, se observa na região uma considerável redução, alcançando uma diminuição de aproximadamente 20% desde 1991, sendo que a menor taxa de mortalidade, para cada mil nascidos vivos, ocorreu no município de Presidente Castelo Branco (10.9) e a maior em Jandaia do Sul (15.5). Maringá apresenta taxa de mortalidade infantil de 11.1 até 01 ano e 14.7 até 05 anos de idade. A esperança de vida ao nascer no município polo passou de 73,2 anos em 2000, para 76,1 anos em 2010 (CINTRA; FURRIEL, 2015).

Desigualdades nas oportunidades relativas ao mercado de trabalho

Os estudos sugerem a relação entre a organização social do território e suas dinâmicas de segmentação e segregação e as tendências de reprodução das desigualdades relativas às estruturas de oportunidades do mercado de trabalho (desemprego, fragilidade ocupacional e rendimento do trabalho principal), nos municípios da ACP (Área de Concentração Populacional), no período 2000-2010, para as pessoas ocupadas na faixa etária de 15 a 64 anos, nas três estruturas de oportunidades analisadas (SOUZA; ACCORSI, 2015).

Em 2000, sob o impacto dos ajustes decorrentes da globalização, no viés neoliberal, esse espaço urbano apresentou altas taxas de desemprego (12,6%) e de fragilidade ocupacional (38,5%). Em 2010, houve redução das taxas de desemprego (4,5) e de fragilidade ocupacional (28,1%) (SOUZA; ACCORSI, 2015). No entanto, a elevada taxa de fragilidade ocupacional verificada em 2010 indica a persistência da continuidade do modelo de precarização da relação de trabalho, com a manutenção de número elevado de vínculos ocupacionais de baixa qualidade.

As dinâmicas de produção e reprodução de desigualdades na RMM no mercado de trabalho segue o mesmo padrão de organização social do seu território, de acordo com modelo núcleo-periferia: no núcleo da RMM

onde se concentra a população que se encontra no topo da hierarquia social, apresenta as menores taxas de desemprego e de fragilidade ocupacional e as maiores rendas; na periferia região, composta por parte do Município Polo e pelos Municípios de Floresta, Mandaguari, Marialva, Paiçandu e Sarandi, onde estão situados os tipos Operário popular, Popular Operário e Agrícola, se concentra a população que se encontra nas posições inferiores da hierarquia social, apresenta as maiores taxas de desemprego e de fragilidade ocupacional e as menores rendas. Nessa periferia se encontra a população com baixa qualificação e elevada condição de isolamento social. E, quando examinada a situação de desigualdade, à luz da qualificação da população economicamente ativa, constata-se que as taxas de desemprego e de fragilidade ocupacional são mais elevadas para as pessoas com nível baixo de escolaridade (sem instrução ou fundamental incompleto e fundamental); além disso, essas são as pessoas com mais baixa renda. Quando se associa as condições dessas pessoas com as políticas de acesso à moradia, por exemplo, constata-se que o baixo volume de capital e de isolamento social limita o acesso às estruturas de oportunidades no mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que reproduz as condições de vulnerabilidade social, impedindo sua superação (SOUZA; ACCORSI, 2015).

Assim, os estudos das desigualdades nas oportunidades no mercado de trabalho mostram que a população de mais baixa renda é a que mais sofre o viés dessas desigualdades. Além disso, essa população ocupa as áreas da periferia urbana, onde são verificados os piores índices de bem-estar urbanos da RMM. E é a mesma população desprovida de política de moradia que, em sua grande moradia, se submete ao padrão rentista estabelecido pela especulação imobiliária, e acabam por destinar um terço de sua renda para o pagamento de aluguel (SOUZA; ACCORSI, 2015).

Desigualdades nas oportunidades educacionais

Na análise das desigualdades nas oportunidades educacionais, se observa o mesmo padrão de organização social do território no modelo núcleo-periferia na Região Metropolitana de Maringá. A relação entre essas desigualdades e a organização social do território restaram demonstradas mediante a utilização de modelos de regressão linear, cujo modelo estatístico permitiu "demonstrar uma relação entre a configuração socioeconômica do território e o desempenho escolar dos alunos de 5º e 9º ano do ensino fundamental das escolas estaduais da RMM" (PEREIRA; LEAL; ZOCCHIO, 2015, p. 229).

A partir da tipologia socioespacial da RMM para o ano de 2010 o clima educacional mais alto foi constatado no tipo Superior Médio locali-

zado no município polo. Nos outros municípios o clima educacional é baixo, conforme os indicadores de escolarização. Além disso as discrepâncias da escolaridade da população acima de 15 anos podem ser constatadas na sua distribuição entre os tipos socioespaciais. Assim, o nível de instrução "sem instrução/fundamental incompleto" predomina nos tipos Operário Popular (58%), Popular Operário (47%) e Agrícola (49%). Esse nível "contribui fortemente de maneira negativa para as constituições do clima educacional e do capital escolar dos territórios classificados por estes tipos socioespaciais (...): o tipo Agrícola classifica áreas compostas pela maioria dos municípios da RMM, e o Popular operário, áreas de sete municípios, enquanto o tipo Operário popular, é exclusivo de Sarandi. Os menores índices para este nível educacional aparecem no tipo Superior Médio (18%), exclusivo de Maringá, interferindo pouco na constituição de um clima educacional" (Id.).

Isso significa que o modelo núcleo-periferia predomina na região metropolitana "de um lado, no território da cidade polo da RMM, os tipos socioespaciais de hierarquia social elevada os quais incidem as maiores porcentagens de população com nível Superior completo apresentando um alto clima educacional e, no outro extremo, nos demais municípios em que prevalecem, os tipos socioespaciais Agrícola, Operário popular e Popular agrícola que apresentam os índices percentuais de população com ensino 'superior completo' baixos e as taxas de população 'sem instrução e fundamental incompleto' são bastante altos, o que demonstram um baixo clima educativo" (Ibid, p. 217).

Considerações Finais

O estudo sobre as transformações e permanências observadas ao longo das últimas décadas na Região Metropolitana de Maringá mostra que permanecem dois aspectos importantes: o primeiro é a preponderância do planejamento e o outro é a manutenção do padrão da visível espacialidade núcleo-periferia, o mesmo identificado na maioria dos estudos sobre as áreas metropolitanas brasileiras, o que traz consequências profundas na formação dessa territorialidade metropolitana, como se pôde evidenciar nos achados empíricos apresentados.

A ordem urbana dessa região não é propriamente metropolitana, embora se constate aspectos de um processo de metropolização em curso. Em todo caso, o processo em curso se amolda ao conceito de metrópole liberal periférica adotado pelo Observatório das Metrópoles, no contexto do

modelo macroeconômico de desenvolvimento neoliberal com flexibilidade em função das janelas de oportunidades na década 2000-2010.

No projeto financeiro-madeireiro–imobiliário–ferroviário–agro–exportador, Maringá foi pensada e planejada como um dos quatro polos de uma rede de cidades, constituída para proporcionar a exploração mercantil de uma grande área coberta por floresta nativa. Nos anos 2000, essa característica inicialmente planejada se mantém, e, na hierarquia da rede urbana brasileira, segundo o REGIC (IBGE), Maringá se classifica como Capital Regional B, em função do seu nível de centralidade na rede urbana do país. Sob o aspecto institucional, a Região Metropolitana de Maringá é composta por 26 Municípios, onde somente uma parte deles corresponde ao critério funcional metropolitano e a maioria dos municípios agregados apenas por critérios políticos. A região metropolitana enfrenta o grave problema consistente na não governabilidade, tanto por causa da dificuldade de constituir interesse comum metropolitano, quanto pela resistência do município polo ao reconhecimento do seu papel e da sua importância no contexto metropolitano e da sua conduta para fortalecer o processo de concentração das vantagens políticas, econômicas e sociais em detrimento dos demais municípios.

Na análise da estrutura social do território constata-se a permanência do modelo de organização social originariamente planejado para a região, com alta concentração de baixa renda no grupo inferior e a polarização entre o grupo superior e o grupo inferior. O setor terciário assume predominância frente a processos simultâneos de modernização, num movimento que remete ao que ocorre nas cidades globais. O setor secundário, em especial na indústria moderna e as ocupações médias apresentam tendência de crescimento, contrariando a dinâmica deste setor identificada nas cidades globais.

A organização social do território metropolitano expressa na Tipologia Socioespacial, demonstra a reprodução do padrão núcleo-periferia, também observado em outras regiões metropolitanas, bem como a manutenção do histórico processo de segregação característico desde a implantação planejada desta região. Predomina na região o modo de integração social sob o signo mercantil chamando a atenção para o fato do fato de que o significativo déficit habitacional resulta da manutenção do mercado rentista da locação de imóveis nos municípios mais populosos da região. O próprio planejamento é o principal fator de segregação nessa territorialidade.

Na análise da dinâmica demográfica da região, observa-se nos fluxos migratórios na RMM que o planejamento é o mecanismo adotado para proporcionar a expulsão da população dos despossuídos para os municípios periféricos e atrair para o município polo a população solvável. A população

da região aumentou no período analisado e apresenta tendência de crescimento desde 1991 acompanhada do aumento do seu peso na população do Estado. A taxa de fecundidade apresenta níveis abaixo do nível de reposição, inferiores às verificadas no Paraná e no Brasil que apresenta as menores taxas nos três períodos analisados. A RM apresenta considerável redução da mortalidade infantil e aumento da esperança de vida ao nascer.

A RMM sofreu o impacto dos ajustes decorrentes da globalização no viés neoliberal, apresentando altas taxas de desemprego e de fragilidade ocupacional em 2000. No final desta década, houve redução das taxas de desemprego e de fragilidade ocupacional acompanhando a mesma dinâmica nacional. No entanto, a elevada taxa de fragilidade ocupacional verificada em 2010 indica a persistência da continuidade do modelo de precarização da relação de trabalho, com a manutenção de elevado número de vínculos ocupacionais de baixa qualidade.

As desigualdades nas estruturas de oportunidades relativas ao mercado de trabalho e as dinâmicas de produção e reprodução dessas desigualdades também seguem o mesmo padrão de organização social do seu território: a população que se encontra no topo da hierarquia social se concentra no núcleo da RMM e apresenta as menores taxas de desemprego e de fragilidade ocupacional e as maiores rendas; a população dos despossuídos se concentra na periferia e apresenta as maiores taxas de desemprego e de fragilidade ocupacional. Além disso é essa população que apresenta o menor rendimento do trabalho principal, onde são verificados os piores índices de bem-estar urbano e o mais baixo clima educativo.

Embora de modo geral essa região metropolitana apresente as mesmas tendências verificadas em outras regiões, o que se destaca no caso de Maringá, é o fato de que o planejamento é o principal fator de segregação nessa territorialidade. E o que mais chama atenção é que Maringá se orgulha de ser considerada a cidade que apresenta o melhor planejamento do Brasil e faz desse reconhecimento um importante componente da peça de marketing de venda da cidade como um ótimo negócio. No entanto, esse marketing não disfarça o fato de que a pobreza mora ao lado, vítima impotente da reprodução da dinâmica núcleo-periferia aqui minuciosamente planejada cujo resultado além dos efeitos perversos mencionados em todo o texto, acabam por produzir coesão social da classe que detém o maior volume de capital e a desagregação da classe que mora ao lado.

As classes proprietárias são coesas e a coesão destas classes se constrói à custa de as pessoas não quererem enxergar a nudez da realidade desse território, da alimentação do orgulho de ser o que não é, num movimento

de manutenção de uma espécie de inconsciência desejada. O planejamento desta região é para quem? Conclui-se que o planejamento é para as classes que detém maior volume de capital em detrimento da classe despossuída, em síntese, na ordem urbana da Região Metropolitana de Maringá, o planejamento produz a segregação.

Referências bibliográficas

BORGES, W. A. Gestão metropolitana: a sua construção por meio de experiências de associativismo territorial na RMM, Capítulo 13, in RODRIGUES, A. L. (organização) & RIBEIRO, L.C.Q. (coordenação). **Maringá:** transformações na Ordem Urbana, Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2015.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.089,** de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: 12 ago. 2016.

CAMPOS, Paulo F. de S. **Os enfermos da razão: cidade planejada, exclusão e doença mental**, São Paulo, Annablume, PAPESP, 2004.

CHIRNEV, Lilian. **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), Maringá, UEM, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (Dissertação de Mestrado), 2016.

CINTRA A.P; FURRIEL, W. Dinâmica demográfica da RMM, Capítulo 2, in RODRIGUES, A. L. (organização) & RIBEIRO, L.C.Q. (coordenação). **Maringá:** transformações na Ordem Urbana, Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2015.

FONTANARI, Lucília A., RAMOS Helena M. e LEAL, Mario D. Condições de Vida Urbana no Território da Região Metropolitana de Maringá: Uma Análise Do IBEU, Capítulo 10, in RODRIGUES, A. L. (organização) & RIBEIRO, L.C.Q. (coordenação). **Maringá:** transformações na Ordem Urbana, Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2015.

GINI, Sergio **Repensando Maringá:** a construção da hegemonia empresarial nos 10 anos que mudaram Maringá, Maringá, Sergio Guilherme, 2008.

GODOY, A. G & NYCHAI, L. Estrutura econômico-produtiva e mercado de trabalho na RMM: período 2000 e 2010, Capítulo 3, In: RODRIGUES, A. L. (organização) & RIBEIRO, L.C.Q. (coordenação). **Maringá:** transformações na Ordem Urbana, Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2015.

IBGE. **Censo Demográfico 2010** Resultados da Amostra. Rio de Janeiro, IBGE, 2010.

_____. **Censo Demográfico 2010:** Microdados da Amostra - Paraná (Banco de Dados), Rio de Janeiro, IBGE, 2012. In: IBGE: Resultados do Censo Demográfico 2010, 2012. Disponível em <ftp.ibge.gov.br> Acesso em: 20 set. 2013.

_____. **Censo Demográfico 2000:** Microdados da Amostra - PR. Rio de Janeiro, IBGE, 2003. (CD-ROM)

_____. **Censo Demográfico 1991**: Microdados da Amostra - PR. Rio de Janeiro, IBGE, 1996. (CD-ROM)

_____. **REGIC, Região de Influência das Cidades**. Disponível em: http.//www.mma.gov.br/estruturas/ PZEE/_arquivos/regic_28.pdf.

MARINGÁ. **Lei nº 258 de 03 de setembro de 1963.** Veda o loteamento de datas no perímetro urbano. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/pr/m/maringa/lei--ordinaria/1963/25/258/lei-ordinaria-n-258-1963-veda-o-loteamento-de-datas-no--perimetro-urbano. Acesso em: 12 ago. 16.

PEREIRA, Ana C, LEAL, L.D., ZOCCHIO C. Desigualdades Educacionais e Território na Região Metropolitana de Maringá, Capítulo 6, in RODRIGUES, A. L. (organização) & RIBEIRO, L.C.Q. (coordenação). **Maringá:** transformações na Ordem Urbana, Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2015.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**, Rio de Janeiro, Campus, 1980.

RIBEIRO, Luiz César de Q. O Desafio das Metrópoles, In: **Le Monde Diplomatique Brasil**, Instituto Polis, São Paulo, 2008. pp. 12-13.

RIBEIRO, Luiz César de Q. **Transformações da Ordem Urbana na Metrópole Liberal-Periférica:** 1980/2010. Hipóteses e estratégia teórico-metodológica para estudo comparativo. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles/INCT/FAPERJ–CAPES– CNPq, 2013.

RODRIGUES, Ana Lúcia. **A pobreza mora ao lado: segregação socioespacial na Região Metropolitana de Maringá.** São Paulo, PUC (Tese de Doutorado), 2004.

RODRIGUES, Ana Lúcia. (organização) & RIBEIRO, L.C.Q. (coordenação). **Maringá:** transformações na Ordem Urbana, Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2015.

RODRIGUES, Ana Lúcia, SOUZA P. R. Introdução, in RODRIGUES, A. L. (organização) & RIBEIRO, L.C.Q. (coordenação). **Maringá:** transformações na Ordem Urbana, Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2015.

RODRIGUES, Ana Lúcia, GODOY, A. G, SOUZA P. R. A Região Metropolitana de Maringá na Rede Urbana Brasileira e sua configuração interna, Capítulo 1, in RODRIGUES, A. L. (organização) & RIBEIRO, L.C.Q. (coordenação). **Maringá:** transformações na Ordem Urbana, Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2015.

RODRIGUES, A. L, ACCORSI, C.R.L., SOUZA, P.R. Estrutura e organização social do território da RMM, Capítulo 4, in RODRIGUES, A. L. (organização) & RIBEIRO, L.C.Q. (coordenação). **Maringá:** transformações na Ordem Urbana, Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2015.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça:** a política social na ordem brasileira, Rio de Janeiro, Ed. Campos, 1979.

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

SAVI, E. & CORDOVIL, Fabíola C. S. Organização Social do Território e Mobilidade Urbana em Maringá, Capítulo 9, in RODRIGUES, A. L. (organização) & RIBEIRO, L.C.Q. (coordenação). **Maringá:** transformações na Ordem Urbana, Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2015.

SILVA, Beatriz Fleury e SILVA, Ricardo Dias.A Produção de Moradia entre 2000 e 2013 e o Impacto na Organização Socioespacial do Aglomerado Metropolitano Sarandi-Maringá-Paiçandu, Capítulo 8, in RODRIGUES, A. L. (organização) & RIBEIRO, L.C.Q. (coordenação). **Maringá:** transformações na Ordem Urbana, Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2015.

SOUZA P. R & ACCORSI, C.R.L. Organização social do território e desigualdades sociais: oportunidades do mercado de trabalho, Capítulo 7, in RODRIGUES, A. L. (organização) & RIBEIRO, L.C.Q. (coordenação). **Maringá:** transformações na Ordem Urbana, Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2015.

TOMAZZI, Nelson D. Construções e silêncios sobre a (re)ocupação da região norte do estado do Paraná, In: DIAS, R.B & GONÇALVES (1999), **Maringá e o norte do Paraná,** EDUEM: 1999.

TRINTIN. J. G. História e Desenvolvimento da Economia Paranaense: da década de trinta a meados dos anos noventa do século XX, In: **A nova economia paranaense:** 1970-2000. Maringá, EDUEM, 2006.

TRINTIN, J. & VIGNANDI, Rafaella, S. **As transformações na agricultura paranaense e seus efeitos sobre a expansão agrícola no Noroeste do estado**, 2008. http://www.eventos.uepg.br/viecopar/programacao.pdf pdf - consultado em agosto de 2016.

CAPÍTULO 14

Porto Alegre: transformações na metrópole e na região metropolitana mais meridional do Brasil - 1980/2010

Luciano Fedozzi
Paulo Roberto Rodrigues Soares

Introdução

O presente artigo é produto de uma ampla análise realizada por um grupo de pesquisadores de diferentes disciplinas sobre Porto Alegre e sua Região Metropolitana em seus aspectos econômicos, sociais, demográficos, políticos e espaciais[2]. Representa um esforço de síntese que visa responder a uma questão norteadora da pesquisa multidisciplinar que foi empreendida, ou seja, *quais as mudanças na ordem urbana, nas relações entre território, economia, sociedade e política que ocorreram na Região Metropolitana de Porto Alegre no período 1980-2010?* Ou ainda, como essas mudanças afetaram e estão afetando a organização socioespacial e econômica da Região Metropolitana de Porto Alegre? Qual o sentido dessas mudanças para a metrópole e a sua região metropolitana?

O enfoque da pesquisa foi calcado na reconstrução das relações entre território, economia, sociedade e política em Porto Alegre e na sua Região Metropolitana. Para tal, utilizamos diversos recursos analíticos objetivando interpretar as mudanças no período histórico 1980-2010. Igualmente, tratamos de relacionar estas mudanças com as mudanças da economia mundial, especialmente com os processos de mundialização e globalização econômica, assim como com os caminhos e descaminhos do modelo de desenvolvimento brasileiro e sua possível influência nas metrópoles nacionais. Como se sabe, as metrópoles são a principal "caixa de ressonância" dessas mudanças, já que são nelas que se concentram as principais estruturas e forças econômicas, políticas e sociais do país.

2 O artigo sintetiza as discussões e conclusões apresentadas no livro organizado por Luciano Fedozzi e Paulo Roberto R. Soares, para a série de Estudos Comparativos do projeto Metrópoles: território, coesão social e governança democrática, do INCT Observatório das Metrópoles (FEDOZZI, L e SOARES, P. R. R. (eds.) **Porto Alegre: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015).

Entre 1980 e 2010 presenciamos importantes mudanças no modelo de desenvolvimento brasileiro: da crise generalizada do desenvolvimentismo tutelado pelos militares na década de 1980 à reestruturação neoliberal empreendida com mais força ao longo da década de 1990 e, posteriormente, uma nova dinâmica socioeconômica entre 2003 e 2014. Essa nova dinâmica traduz-se pela permanência dos parâmetros macroeconômicos neoliberais (o chamado "tripé macroeconômico": o regime de metas de inflação, o superávit primário e o regime de câmbio flutuante) e das transferências de vultosos recursos do Tesouro Nacional para os credores da dívida pública. Ao mesmo tempo ocorreu a presença de políticas de investimentos públicos (Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV), de geração de emprego, de valorização do salário mínimo, com incentivo ao consumo de bens duráveis e leve distribuição de renda, o que beneficiou especialmente os setores e as regiões de mais baixa renda no país, a ponto de formar uma nova base social para a coalizão dominante no governo federal entre 2003 e 2014.

Assim observamos a tentativa de construção de um modelo de desenvolvimento que articulava características neoliberais e desenvolvimentistas (Ribeiro, 2013), rebatendo ambas as políticas e seus efeitos na estrutura socioespacial das metrópoles brasileiras. O esquema da **Figura 1** procura explicar essas mudanças globais e nacionais e seus efeitos territoriais nas metrópoles.

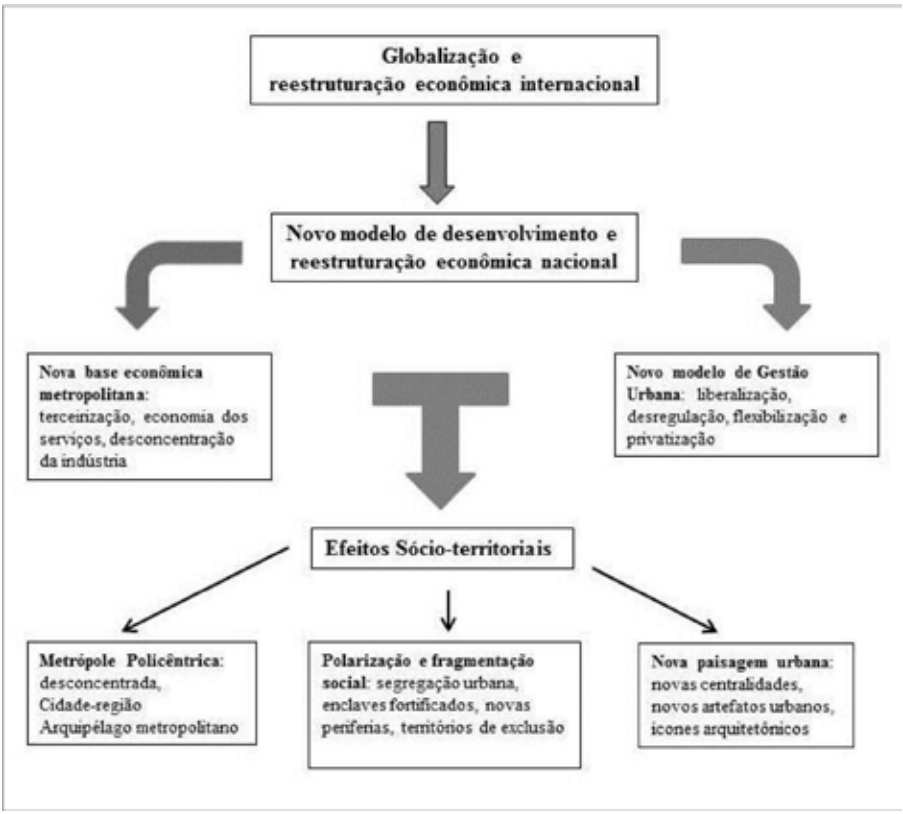
No caso da Região Metropolitana de Porto Alegre, a análise considerou, portanto, dois movimentos distintos, mas com dinâmicas interdependentes: os movimentos globais e nacionais de reestruturação econômica e metropolitana e a reestruturação interna da Região Metropolitana.

Contudo, a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) apresenta um nível de complexidade diferenciado da maioria das metrópoles brasileiras: além do núcleo da metrópole, a Região Metropolitana conta com outros centros urbanos importantes, centros industriais e de serviços, bem como centros que polarizam redes urbanas que extrapolam seus limites institucionais, como é o caso de Novo Hamburgo e São Leopoldo[3]. Assim, nesse

3 Segundo o IBGE Novo Hamburgo e São Leopoldo formam uma "sub-área" de concentração de população dentro da Área de Concentração de População (ACP) de Porto Alegre (IBGE, 2008, p.11), bem como um "arranjo populacional" (IBGE, 2015). As Áreas de Concentração de População são definidas como "grandes manchas urbanas de ocupação contínua, caracterizadas pelo tamanho e densidade da população, pelo grau de urbanização e pela coesão interna da área, dada pelos deslocamentos da população para trabalho ou estudo" (IBGE, 2008). Um **arranjo populacional** é "o agrupamento de um 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" (IBGE, 2015, p. 23).

estudo foi necessário adotar diferentes recortes territoriais para a RMPA, os quais expressam essa complexidade metropolitana a que estamos nos referindo. As análises empreendidas nos levaram a aplicar uma divisão interna particular da RMPA constituída por "subespaços" ou "sub-regiões": Porto Alegre (o núcleo da metrópole); RMPA-PoA reunindo os municípios do com conexões imediatas com o núcleo da metrópole; RMPA-Vale, polarizada por Novo Hamburgo e São Leopoldo, e a RMPA-entorno com municípios mais periféricos e pouco integrados à dinâmica da metropolização (figura 2).

Figura 1 – Esquema explicativo da reestruturação metropolitana



Fonte: organizado por Soares (2015) baseado em De Mattos (1999).

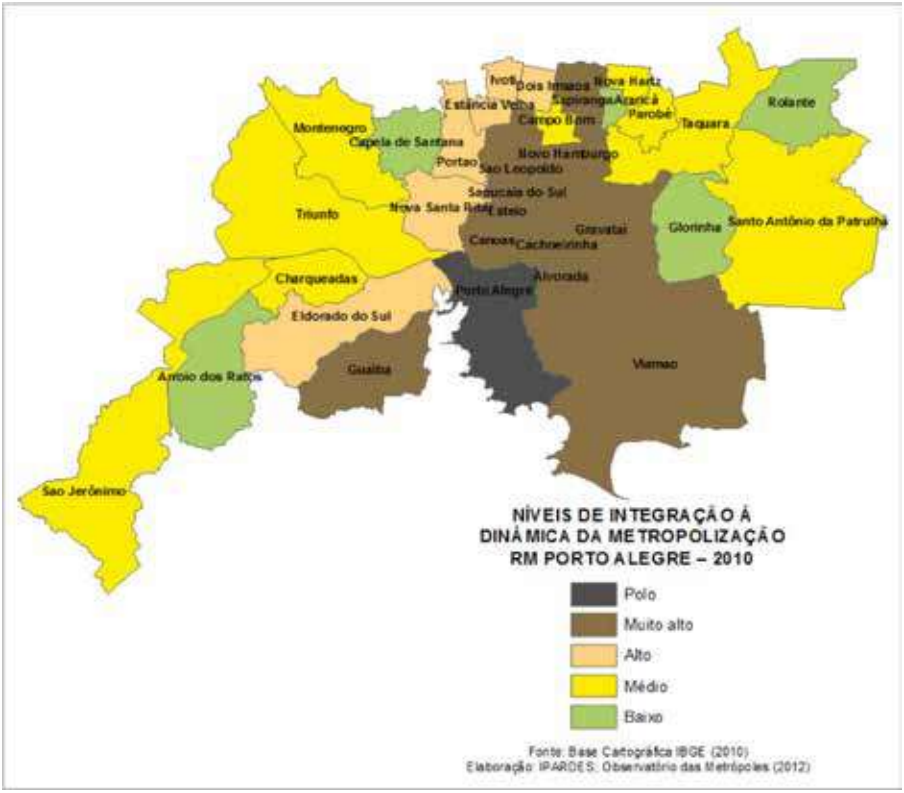
Figura 2 - A Região Metropolitana de Porto Alegre e suas divisões

Fonte: FEDOZZI, SOARES e MAMMARELLA (2015).

Outra forma de recorte territorial da análise é a partir da determinação dos "níveis de integração" dos municípios à dinâmica da metropolização brasileira, a qual reflete também a dinâmica interna de integração entre os núcleos urbanos de diferentes regiões metropolitanas e aglomerações.

No caso da RMPA o estudo do Observatório das Metrópoles determinou que dos 32 municípios analisados (incluindo o polo metropolitano), onze possuíam nível de integração muito alto à dinâmica da metropolização, enquanto que seis possuíam nível alto, nove nível médio e cinco com baixo nível de integração à metropolização (**figura 3**). De certa forma, os municípios com nível médio e baixo de integração à dinâmica metropolitana coincidem com aqueles que regionalizamos na RMPA-Entorno, ou seja, municípios recentemente emancipados ou incorporados institucionalmente à RMPA. Entretanto, ao analisarmos pela dimensão demográfica destes municípios veremos que naqueles de nível de integração muito alto viviam 49,46% dos habitantes da RMPA; 4,47% nos de nível alto; 9,22% nos de nível médio e apenas 1,41% dos habitantes metropolitanos residiam em municípios considerados de baixo nível de integração (considerando a população segundo o Censo de 2010 do IBGE). O polo metropolitano concentra 35,42% da população da RMPA.

Figura 3 – Região Metropolitana de Porto Alegre: níveis de integração à dinâmica da metropolização



Fonte: RIBEIRO et al, 2012, p. 93.

Assim, o que observamos é tanto em um como em outro recorte as relações com dos centros urbanos com o núcleo metropolitano se equivalem, com os municípios do que consideramos RMPA-PoA apresentando uma participação mais intensa na dinâmica metropolitana.

Tendências socioeconômicas da metropolização

Em nível mundial e na América Latina as metrópoles passam por um período de reestruturações iniciado na década de 1970 com a transição do regime de acumulação fordista para o regime de acumulação flexível, sendo extensa a literatura sobre estas transformações[1]. Mais que uma mera reestru-

1 Indicamos os estudos sintéticos de Edward Soja, Postmetropolis. Critical studies on cities and regions. Oxford: Blackwell, 2000 e de Carlos De Mattos, Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas. In

turação econômica, os câmbios estão produzindo grandes mudanças sociais e culturais. Dentre estas, percebe-se a emergência de uma nova configuração metropolitana, na qual prevalece a economia terciarizada, as novas centralidades, a indústria desconcentrada, com fortes tendências de dispersão do tecido urbano e composta por uma nova complexidade social, étnica e cultural disseminada por novas territorialidades e novas periferias.

As metrópoles brasileiras, incluindo Porto Alegre e sua RMPA, inserem-se nesse contexto histórico de mudanças em nível nacional e global, sendo que essas macrotendências afetam em maior ou menor grau seus subespaços e sua organização social.

Entre 1980 e 2010 a Região Metropolitana de Porto Alegre sofreu mudanças econômicas que repercutiram na sua estruturação interna e sua configuração urbano-regional. O processo de "desconcentração metropolitana" foi uma destas mudanças. Este tem reforçado a tendência à "policentralidade metropolitana" com o crescimento dos serviços e do setor comercial não só na capital, como também em outros municípios, especialmente os mais populosos e de economia mais dinâmica. Em um primeiro momento (décadas de 1970 e 1980), a expansão metropolitana se produziu pelo transbordamento da mancha urbana e pelo deslocamento da indústria de Porto Alegre para a região metropolitana; a partir de 2000, especialmente, o processo de desconcentração afetou também o setor de serviços, com alguns centros urbanos se convertendo em importantes polos de atividades terciárias.

Essa mudança tem a ver com a alteração do perfil da própria economia do núcleo da metrópole, que se caracteriza por um incremento da participação dos serviços no Produto Interno Bruto (PIB), conforme o **Quadro 1**. Em 1980 o setor industrial compreendia um terço da economia metropolitana, enquanto que os serviços compunham quase dois terços (65,90%) do PIB. As atividades agrárias, apesar de importantes socialmente, não representavam (e ainda não representam) parcela significativa do PIB da RMPA.

No início dos anos 1990 o setor industrial chegou ao seu auge na economia metropolitana, incluindo a capital[2]. A partir de então, o município de Porto Alegre percebeu com mais força o processo de reestruturação produtiva e o movimento de "desindustrialização" relativa que já se configurava desde meados dos anos 1980. As grandes indústrias "abandonaram" o município, assim como as novas implantações industriais buscaram outras localizações

LEMOS, A. i. et al (org.) América Latina, cidade, campo e turismo. São Paulo: CLACSO, 2006, p. 41-73.

2 Deve-se ressaltar que em 1989 ocorreu a incorporação do município de Triunfo à Região Metropolitana de Porto Alegre. Neste município se localiza o Polo Petroquímico do Rio Grande do Sul, que concentra uma parcela importante do PIB industrial metropolitano.

na Região Metropolitana. Esse movimento de perda relativa da participação da indústria atingiu de modo diferenciado a RMPA, ao mesmo tempo em que o terciário, que já era predominante na capital, aumentou seu peso e importância em outros centros regionais da Região (SOARES et all, 2015).

Quadro 1 – Participação dos setores secundário e terciário no PIB Metropolitano

	Porto Alegre		RMPA	
	Indústria (%)	Serviços (%)	Indústria (%)	Serviços (%)
1980	21,62	78,25	33,33	65,90
1990	33,36	65,88	55,59	43,44
2000	15,07	84,87	33,43	65,98
2010	15,58	84,36	32,20	67,14

Fonte: IBGE e FEE. Org.: SOARES, 2015.

Quanto à participação restrita de Porto Alegre na economia da Região Metropolitana, houve retração de seu peso relativo no PIB metropolitano entre 1980 e 2010 (**Quadro 2**). A redução é mais drástica no PIB industrial, confirmando um processo de desconcentração da indústria metropolitana. No setor de serviços, diferentemente, o núcleo da metrópole mantém elevada sua participação, concentrando quase a metade do PIB dos serviços da RMPA. Aqui interferem diferentes fatores, tanto o peso demográfico ainda significativo da capital (mais de um terço da população metropolitana), como também a presença dos serviços avançados (terciário superior), altamente concentrados na metrópole. Entretanto, somente comparando essa participação entre 1980 e 2010, percebe-se a tendência à desconcentração nos serviços.

Quadro 2 - Participação de Porto Alegre na Região Metropolitana

	População (%)	Produto Interno Bruto (%)	PIB industrial (%)	PIB Serviços (%)
1980	50,44	57,78	37,46	68,60
1990	41,74	32,10	19,26	48,68
2000	36,35	42,63	19,92	54,83
2010	35,42	38,85	18,62	48,32

Fonte: Dados brutos: IBGE e FEE. Org.: SOARES (2015).

Em 2010, Porto Alegre novamente apresenta crescimento em sua parti-

cipação na economia metropolitana, especialmente porque os serviços, concentrados na capital, têm maior peso no conjunto da economia metropolitana (67,37% do PIB da RMPA e 84,36% do PIB porto-alegrense). Esse período final da última década demonstra a economia metropolitana mais concentrada nos principais municípios, com 70% da economia da RMPA situados nos cinco maiores municípios em termos de PIB (Porto Alegre, Canoas, Gravataí, Triunfo e Novo Hamburgo). É o que podemos chamar de "desconcentração concentrada" da economia metropolitana. O núcleo da metrópole diminui seu peso relativo, mas poucos municípios metropolitanos são "beneficiados" pela desconcentração (SOARES et al, 2015) .

Mudanças também foram verificadas no mercado de trabalho metropolitano. Esse, ao longo do período analisado, caracterizou-se por concentrar grande parte do emprego formal e das populações em idade ativa (PIA) e economicamente ativa (PEA) do Estado. Em 2010, 35% da PIA e 34% da PEA gaúchas estavam localizadas no espaço metropolitano (SOARES, STERNBERG, FERNANDES e FLORES, 2015).

Com relação aos setores de atividade, a estrutura do mercado de trabalho refletiu as transformações na economia metropolitana. Assim, verificamos que entre 1991 e 2010 a indústria de transformação foi o setor que apresentou a maior diminuição de sua participação no total da ocupação. Entre esses mesmos anos se destaca a ampliação da participação dos serviços (4,4 p.p.) e do comércio (3,3 p.p). A perda de participação da RMPA na indústria de transformação estadual evidencia a continuidade do processo, iniciado na década de 1990, de deslocamento da atividade industrial para fora dos limites metropolitanos, beneficiando o entorno da RMPA e outras aglomerações urbano-industriais do Estado (Caxias do Sul e Serra Gaúcha, Lajeado--Estrela, Santa Cruz do Sul). Outro aspecto importante a ser destacado e que traduz as mudanças qualitativas ocorridas no mercado de trabalho no período analisado diz respeito ao crescimento do assalariamento, especialmente da proporção de trabalhadores com vínculo regulamentado (SOARES, STERNBERG, FERNANDES e FLORES, 2015).

Entre 2000 e 2010 a participação dos assalariados cresceu na RMPA. Entre estes mesmos anos cresceu a proporção dos trabalhadores com vínculo regulamentado, o que denota uma melhoria nas condições de assalariamento. Ao final do período, a participação dos trabalhadores com vínculo formal, em relação ao total de assalariados, atingia 81,3% na RMPA. Assim, é possível afirmar que, ao longo do período analisado, houve uma melhoria nas condições do mercado de trabalho metropolitano que se expressa tanto na diminuição da taxa de desemprego como no aumento do emprego assalariado, sobretudo

daquele com vínculo regulamentado (em 2000 eram 80,3%). Desta forma a hipótese da adoção de um modelo de desenvolvimento exclusivamente neoliberal não pode ser confirmada, favorecendo aqui a hipótese do hibridismo do modelo de desenvolvimento. É preciso considerar que entre 2003 e 2010 ocorreu um forte crescimento econômico e aumento significativo das taxas de emprego (SOARES, STERNBERG, FERNANDES e FLORES, 2015).

Quadro 3 - Proporção de assalariados e de trabalhadores com vínculo regulamentado na RMPA e no RS (1991, 2000 e 2010)

	1991		2000		2010	
	RMPA	RS	RMPA	RS	RMPA	RS
assalariados/ocupados (%)	75,1	60,9	69,6	57,7	76,2	69,2
empregos formais/ assalariados (%)	81,0	74,5	80,3	78,4	81,3	78,5

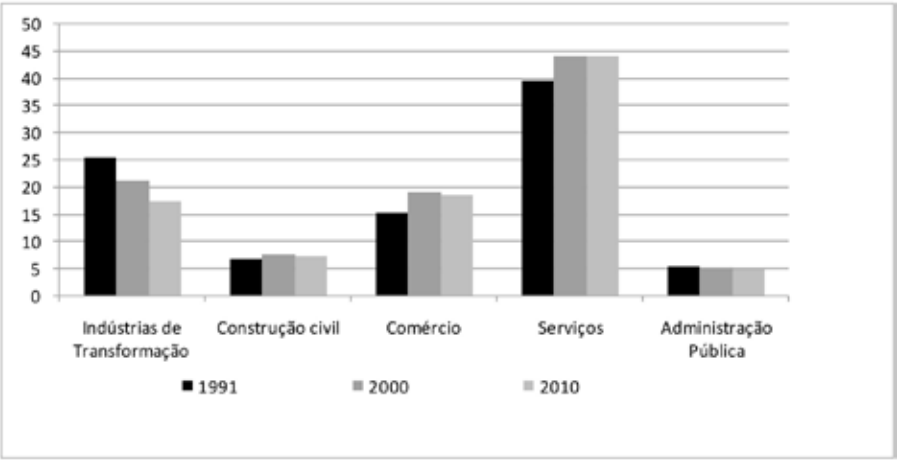
Fonte: Censo Demográfico IBGE, FEE. Org: SOARES, STERNBERG, FERNANDES e FLORES (2015).

Quanto à distribuição entre setores (**Gráfico 1**), em Porto Alegre, entre 1991 e 2010, a indústria de transformação diminuiu sua participação em detrimento do Setor Serviços, que se firmou como atividade primordial na capital. Por outro lado, mesmo tendo diminuído sua participação, a indústria de transformação se mantinha como a maior absorvedora de mão-de-obra nos principais municípios metropolitanos, com exceção de Novo Hamburgo e Sapucaia do Sul nos quais o setor de serviços fornecia mais postos de trabalho. A queda da participação da indústria e o crescimento do terciário no emprego são mais pronunciados na capital e em municípios limítrofes (Canoas, Guaíba, Viamão, Alvorada), o que confirma a subdivisão adotada para a RMPA e demonstra que o processo de desconcentração da metrópole influencia os municípios do que poderíamos chamar de "primeira coroa" metropolitana (SOARES, STERNBERG, FERNANDES e FLORES, 2015).

Nos anos 2000 o setor industrial da RMPA acompanhou os padrões de produção desencadeados pela revolução da automação e pela flexibilização dos processos de trabalho incorporados à economia brasileira na década de 1990. Esse conjunto de mudanças foi acompanhado por um intenso processo de inclusão de novas tecnologias da informação no setor produtivo industrial e também no terciário financeiro, no comércio e nos serviços. A RMPA continuou a atrair investimentos industriais, mas estes novos empreendimentos trouxeram consigo novas formas de organização da produção (mais flexíveis)

e novas relações de trabalho, sem contar com o forte conteúdo tecnológico das plantas industriais que reduziu o número médio de trabalhadores empregados nas unidades de produção do setor industrial. Como exemplos temos o Complexo Industrial Automotivo da *General Motors* em Gravataí, a planta de produção de tratores da *John Deere* em Montenegro e a fábrica da *AMBEV* em Águas Claras (Viamão). Essas três implantações industriais realizadas ao longo da década dos anos 2000 podem ser consideradas de localização periférica na RMPA e de alto conteúdo tecnológico na composição do seu capital constante (SOARES et al, 2015).

Gráfico 1 – RMPA: evolução da participação dos setores na ocupação (1991, 2000 e 2010)



Fonte: Censos Demográficos IBGE. Org.: SOARES et al (2015).

Além destas novas indústrias, um importante componente da nova estrutura econômica da RMPA são os "novos espaços industriais" vinculados à nova economia informacional. Como exemplo podemos citar a *Dell Computadores* instalada em Eldorado do Sul e os diversos "parques tecnológicos" instalados na Região Metropolitana, ligados a universidades (TECNOPUC, CEITEC, TECNOSINOS, VALETEC e HAMBURGTEC)[3]. A inserção da nova economia informacional não se realizaria sem a presença da metrópole e de seus serviços avançados, ou seja, a economia industrial da Região

3 Sobre os parques tecnológicos na Região Metropolitana de Porto Alegre ver o trabalho de TARTARUGA, I. G. P. Inovação, território e cooperação: um novo panorama da Geografia Econômica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Programa de Pós-graduação em Geografia/ UFRGS, 2014 (tese de doutorado).

Metropolitana, que tem seu desenvolvimento voltado cada vez mais para o global, necessita ainda mais de externalidades e serviços que são providos pela metrópole, pois como afirmou Jean Lojkine (1999:242) "não existe crescimento de atividades de serviços (informacionais) sem crescimento de atividades industriais"[4]. Eis aí uma chave para o entendimento das mudanças econômicas na RMPA entre 1980 e 2010 e que se apresentam pelo aumento da elitização no espaço social da metrópole e em alguns municípios do seu entorno imediato, assim como pela segregação dos tipos populares em áreas periféricas como será visto mais adiante.

Tendências sociodemográficas da RMPA

No período analisado a RMPA também sofreu mudanças demográficas. Atualmente, em termos populacionais, é a quarta aglomeração metropolitana do país. Embora com grandes diferenças que demarcam duas fases ao longo do período: entre 1980 e 1991 o acréscimo populacional na região foi de 1.546.641 pessoas, sendo que no período 2000-2010 foi de apenas 242.286 pessoas, ou seja, uma redução drástica no ritmo do crescimento demográfico metropolitano, segundo os Censos Demográficos do IBGE (JARDIM; BARCELLOS, 2015).

O intenso incremento demográfico da década de 1980 foi generalizado na região metropolitana, mas foi mais importante nos municípios que apresentam alta integração com a metrópole. Somente a capital apresentou baixo ritmo de incremento. Nas outras décadas (entre 1991 e 2010), devemos destacar dois pontos: a queda muito forte da taxa de crescimento dos municípios mais integrados à metropolização (que entre 2000 e 2010 cresceram menos na região) e a manutenção de um ritmo relativamente elevado de crescimento nos municípios da RMPA-Vale (região coureiro-calçadista).

O crescimento vegetativo acompanha essa relação. Entre 1991 e 2000, quanto maior o nível de integração, mais elevado foi o crescimento vegetativo. Já entre 2000 e 2010, os municípios com alto nível de integração (RMPA-Vale) apresentaram crescimento vegetativo maior do que os de nível de integração muito alto (RMPA-PoA). No polo, tanto em 2000 como em 2010, o crescimento vegetativo foi baixo, só superior ao dos municípios com baixo nível de integração (JARDIM; BARCELLOS, 2015).

Quanto à densidade demográfica na RMPA, verificamos que Porto Alegre e os municípios conexos de Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Esteio,

4 *LOJKINE*, J. A *revolução informacional*. São Paulo: Cortez Editora. 1999.

e Sapucaia do Sul apresentaram densidades que superaram os 2.000 habitantes por km^2 (contra 394 hab/km^2 na totalidade da RMPA em 2010), o que demonstra uma forte "coesão espacial" entre os municípios da RMPA-PoA.

Já as informações sobre a distribuição dos fluxos migratórios na RMPA, segundo sua origem e destino, expõem o peso crescente dos movimentos entre os municípios da periferia metropolitana (aqui considerados os municípios da RMPA com exceção de Porto Alegre). Eles representavam quase 22% em 1991, subindo para 31,1% em 2010. Os movimentos que se originam na periferia e se dirigem ao núcleo metropolitano também experimentaram crescimento entre 1991 e 2010 (de 3,3% para 7,5%). Já os fluxos de Porto Alegre para a periferia, que nos anos 1980 participavam com 19,4% dos deslocamentos, caíram para 13,2% em 2010. Os dados reforçam o peso de atração que a metrópole continua exercendo. Porém quando observamos os fluxos migratórios discriminados segundo os municípios, tendo em vista seu nível de integração, constatamos uma tendência de crescimento no período analisado do fluxo periferia-periferia em todos os agrupamentos (JARDIM; BARCELLOS, 2015).

Esses dados corroboram a tese de desconcentração e complexidade metropolitana. Se no início do período analisado (1980) os fluxos entre polo e periferia eram significativamente mais importantes (reflexo da estrutura dual da RMPA de então), atualmente crescem também os fluxos metrópole-periferia e periferia-periferia. Isso demonstra que também na periferia metropolitana estão surgindo centralidades e oportunidades de emprego, negócios e moradia, que atraem fluxos.

Dado importantíssimo no período de análise, a transição demográfica foi acompanhada por uma mudança relevante na estrutura etária da população. A queda nas taxas de fecundidade reduziu o tamanho das famílias e da base da pirâmide populacional, ao mesmo tempo em que o declínio das taxas de mortalidade se desdobrou em aumento da esperança de vida. A estrutura etária da população, considerando a divisão por sexo, incluindo resultados relativos a várias gerações, sintetiza o comportamento dos componentes demográficos (fecundidade, mortalidade e migração) de diferentes períodos. Na Região Metropolitana de Porto Alegre, os indicadores do perfil demográfico demonstram um padrão em que o envelhecimento da população ainda é compensado por um grande contingente de população potencialmente ativa. É importante, porém, levar em conta que isso ocorre em grande parte por efeito da migração, que é mais significativa na região do que no Estado, ou seja, a RMPA continua atraindo pessoas em idade ativa para o seu território, em detrimento do esvaziamento populacional de algumas regiões do Estado e da migração importante

de aposentados para outras regiões, notadamente o litoral norte, como indicou o último Censo Demográfico de 2010 (JARDIM; BARCELLOS, 2015).

As mudanças demográficas refletem também no número e no tamanho das famílias, analisados por Heidrich e Gamalho (2015) a partir dos dados dos Censos de 2000 e 2010. Nesse sentido, duas tendências marcantes são notadas na região: crescimento demográfico mais lento e ampliação do número de famílias. No caso da RMPA, vem sendo notável a ampliação do número de famílias, que chega a ser quase três vezes superior ao incremento demográfico. Esse aspecto da evolução populacional também apresenta variações importantes seja nos espaços intrametropolitanas, como nos próprios municípios da RMPA (HEIDRICH; GAMALHO, 2015).

O maior contingente populacional e, por consequência, também do número de famílias, encontra-se na RMPA-PoA, ou seja, nos municípios mais próximos ao núcleo metropolitano, onde em 2010 residiam em mais de 70% da população e do número de famílias. Observa-se, porém, leve tendência à queda dessa participação, pois nela ocorre o menor crescimento no período (5,5%). O número de famílias também obtém queda, de 75,5% para 74,6%. A tendência de diminuição relativa da população de Porto Alegre no conjunto da região metropolitana revela-se pelo decréscimo em quase um por cento de sua participação proporcional em seu subespaço, muito embora tenha crescido a participação relativa do número de famílias. A combinação desses dados fortalece a ideia de transformação do perfil e do tamanho das famílias, o qual tende a se espalhar pela RMPA (HEIDRICH; GAMALHO, 2015).

No município de Porto Alegre, o crescimento demográfico é inferior ao de seu subespaço (a RMPA-PoA) e ao da própria RMPA. Certamente a elevação do preço do solo urbano e dos imóveis é um componente importante para impor uma dinâmica de crescimento demográfico mais lento e elevação do número de famílias, justamente no núcleo da metrópole, onde, como vimos, há maior incremento da atividade econômica em serviços e decréscimo do emprego no setor industrial.

Por estes dados verificamos importantes diferenças entre a RMPA-PoA e a RMPA-Vale: na RMPA-PoA, tem havido decréscimo relativo de sua participação demográfica e do número de famílias, enquanto na RMPA-Vale esses valores têm sido positivos, praticamente compensatórios dessa última tendência no conjunto da região metropolitana. Por outro lado, em todos os sub-espaços metropolitanos há importante aumento do número de famílias, com a tendência de se constituírem famílias de menor tamanho. Neste sentido, parece evidente que as modificações recentes do padrão demográfico e da organização das famílias na RMPA respondem às novas dinâmicas

econômicas desencadeadas pela mudança estrutural que envolve a reestruturação produtiva (HEIDRICH; GAMALHO, 2015).

A RPMA-Vale apresentou maior crescimento demográfico no período (9,7%), assim como também o maior crescimento de número de famílias (22,9%). O município de Novo Hamburgo, que polariza a região, tem a maior população e o menor crescimento, seja demográfico, seja quanto ao número de famílias. Essas diferenças conformam a tendência de desconcentração, associada às mudanças na economia coureiro-calçadista. Novo Hamburgo, polo do norte da RMPA, reproduz assim, em menor escala, as tendências verificadas na metrópole em termos de comportamento demográfico, o que só reforça a ideia de complexidade metropolitana.

No conjunto da RMPA entre 2000 e 2010 observa-se que grande parte das famílias se afasta do perfil tradicional. Há uma tendência geral das famílias ficarem menores, com aumento das categorias "casal sem filho" e "outro tipo de família". A tendência, notável em todo o conjunto da RMPA, evidencia-se bem mais na RMPA-Vale (56,1% das famílias compostas apenas por casais), contra 45,6% em toda RMPA (43% na RMPA-PoA e 45,1% na RMPA-Entorno).

Comparando-se o perfil das famílias segundo as fases do ciclo de vida, pode-se perceber que as mudanças que vêm ocorrendo denotam claramente o aspecto que envolve uma adequação de estilo de viver nos municípios mais próximos do município núcleo da RMPA, resultante da diminuição da fecundidade. Apenas na RMPA-Vale há crescimento do número de famílias de casais com filho (1,7%), mas também se observa que há importante redução das famílias de casais com filho com menos de 16 anos (-9,0%), enquanto o que cresce são as famílias de casais com filho com mais de 16 anos (40,6%). Demonstra-se, desta forma, tendência de aproximação com o que ocorre em toda RMPA (HEIDRICH; GAMALHO, 2015).

A Região Metropolitana de Porto Alegre tem assumido perfis bastante modificados na constituição das famílias nos anos recentes, o que se pode verificar em vários aspectos na primeira década deste século. Demonstrou-se com as análises que, entre os anos 2000 e 2010, há forte tendência à fragmentação das famílias, mudança que se instaura destacadamente a partir de Porto Alegre, sua metrópole, e tende a se espraiar para os demais municípios, com certa variabilidade em função de fatores locais. Desse modo, pode-se dizer que se reúne um conjunto de atributos que define um perfil de composição familiar de feição multifacetada, nitidamente nos municípios mais populosos e mais próximos à Porto Alegre, apesar de também aparecerem em níveis um pouco atenuados nos setores mais distantes, em municípios de menor porte demográfico e menos urbanizados da RMPA.

As modificações vistas até aqui são acompanhadas, também, por alterações na distribuição de renda entre as famílias da RMPA. Observando-se estas alterações por estratos de renda, evidenciam-se os sinais de ampliação da massa de renda entre as classes de menor renda, elevando-se o número de famílias nas categorias de renda até 2 SM (salários mínimos) e reduzindo-se o número de famílias de renda per capita mais elevada, isto é, de mais de 3 SM per capita.

Apenas esse dado não assegura que tenha havido melhoria de renda entre as classes de menores rendimentos. Por outro lado, tratando-se de renda *per capita*, ocorreu elevação o volume de renda nas famílias das classes populares, tendo em vista que nessas tende a ser maior o número de componentes, especialmente com a já notada fragmentação familiar. Isto é: há mais famílias de menor tamanho com renda *per capita* não tão elevada. O mais relevante incremento do número de famílias ocorre nas classes de renda per capita entre ½ e 1 e ½ SM, que passam, respectivamente de 17,0% e 16,4% em 2000, para 21% e 20,9% em 2010.

O aumento do número de famílias nas classes de menor renda também se manifesta no município-núcleo da RMPA (Porto Alegre), mas esse incremento se estende até a categoria de renda per capita entre 2 e 3 SM, embora com menor vigor que nas demais categorias. Com efeito, o crescimento das categorias de renda per capita até 2 SM em Porto Alegre é o mais notável, comparativamente à própria RMPA e a todas as suas subdivisões.

A mudança na distribuição da renda entre as famílias da RMPA provavelmente está ligada a dois fatores principais: de um lado ao aumento do emprego decorrente da recuperação do crescimento econômico na década dos 2000 e, de outro, as políticas federais de transferência de renda, como o caso do Programa Bolsa Família. Há sinais de redução na desigualdade da distribuição da renda, embora ela permaneça significativa.

Desse modo, as transformações observadas tanto se ajustam a tendências mais gerais de mudança dos estilos de vida, de maior dependência da reprodução social dos entrelaces da divisão do trabalho, como às singularidades locais da reestruturação socioeconômica na metrópole e os efeitos das políticas sociais da última década.

Características e perfil socioespacial da RMPA

Ao longo do período analisado o perfil social foi se transformando, conforme observamos também nas mudanças na estrutura econômica e populacional da RMPA. Estas foram analisadas por Marmarella et al (2015)

na pesquisa que visou a determinação da estrutura sócio-ocupacional e a construção das tipologias socioespaciais da Região Metropolitana de Porto Alegre no período entre 1980 e 2010.

Assim, partindo de 1980, a análise do perfil social metropolitano apontava para a existência de uma estrutura sócio-ocupacional dual, em que as categorias médias (com destaque para as atividades de escritório), somadas às do proletariado (terciário e secundário), correspondiam a mais de 78% da população ocupada. Somente o proletariado secundário equivalia a 31% dos ocupados metropolitanos. Já as "pontas" da hierarquia – o conjunto das elites, dirigentes, intelectuais, a pequena burguesia e o subproletariado associado aos agricultores, com 11%, eram equivalentes numericamente (MAMMARELLA et al, 2015).

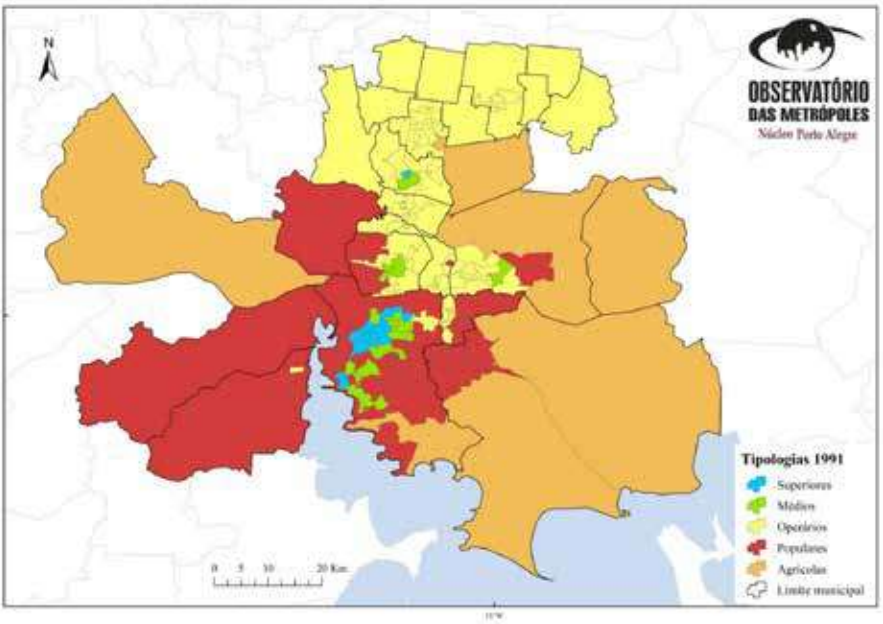
Na década de 1980, a análise dos perfis sociais a partir da divisão intrametropolitana revela a existência de importantes diferenças: a metrópole Porto Alegre se caracterizava pela predominância das classes médias (35%), seguida do proletariado terciário (21%). Porto Alegre era, nesse ano, a moradia de 18% dos operários ligados ao setor secundário (sendo a maioria constituída de operários da construção civil). Na RMPA-PoA predominava o proletariado secundário (41%), porém mais vinculado à indústria moderna. A RMPA-Vale concentrava a moradia dos operários, com o proletariado secundário e terciário equivalendo a 66% dos ocupados. A indústria tradicional ocupava 37% dos operários fabris. Entre 1980 e 1991 ocorreu um evidente processo de elitização em Porto Alegre, com novas áreas de tipo superior, evidenciado na **Figura 4**. Fora do município da capital, apenas em São Leopoldo (RMPA-Vale) foi identificada uma área de tipo superior. Também foi evidente a existência de um processo de segregação socioespacial: ao mesmo tempo em que as elites se concentraram em setores e bairros nobres da metrópole, ocorreu o aumento da periferização da moradia das camadas populares (MAMMARELLA et al, 2015).

Na década de 2000-2010 o perfil sócio-ocupacional da RMPA se manteve em sua maioria operário e médio, porém com inversão da ordem de grandeza dessas duas categorias: em 2010 o percentual de operários era um pouco inferior ao das categorias médias (25% e 29% respectivamente), o terciário especializado perfazia 17%, aumentando o peso do terciário não-especializado (14%) e dos profissionais de nível superior (11%).

No Vale dos Sinos (RMPA-Vale) o peso do operariado industrial continuava predominante (38% dos ocupados), especialmente composto pelos operários da indústria tradicional e pelos serviços auxiliares. Esses últimos, que até o ano de 2000 representavam uma proporção pequena de ocupados

(menos de 5%), em 2010 representavam 11% dos trabalhadores residentes neste recorte do território metropolitano. Um quarto dos ocupados exerciam atividades nas ocupações médias, e cresceu em importância o peso das elites intelectuais e dos trabalhadores do terciário não-qualificado (MAMMARELLA et al, 2015).

Figura 4 – RMPA: tipologias socioespaciais (1991)



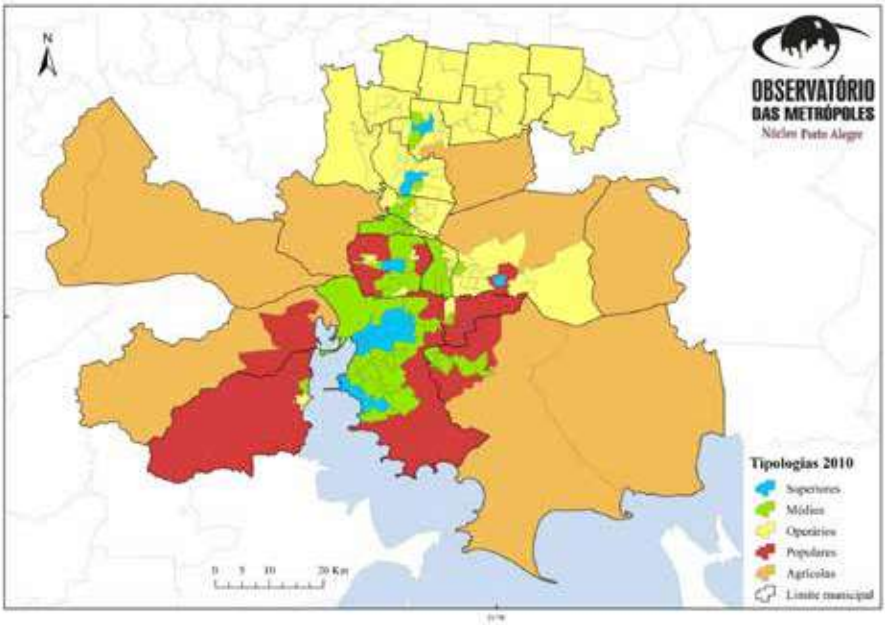
Fonte: Mammarella et all (2015), p. 168.

Sintetizando, em termos de caracterização geral das dinâmicas do espaço metropolitano entre 1980 e 2010, baseados na análise realizada por Mammarela e outros (2015), observamos que na RMPA os grupos de áreas de tipo superior e os de tipo operário são mais homogêneos, caracterizados pela forte concentração da moradia dos dirigentes e dos profissionais de nível superior e dos operários, sendo que entre estes últimos distinguem-se os espaços de moradia dos trabalhadores da indústria moderna (RMPA-PoA) e dos trabalhadores da indústria tradicional (RMPA-Vale). Os espaços de tipo agrícola também tendem a uma relativa homogeneidade, mas se diferenciam dos anteriores por se referirem a áreas de território muito extensas, situadas na periferia da RMPA e na RMPA-Entorno. Os espaços de tipo popular são bastante expressivos em termos sociais, com a moradia predominante dos trabalhadores da construção civil e do terciário não-especializado e se loca-

lizam em municípios considerados “dormitórios” ligados a metrópole. Os espaços com menor grau de homogeneidade social são os de tipo médio, onde há maior mistura social, apesar de serem mais intensas as densidades das ocupações médias, dos pequenos empregadores urbanos e dos trabalhadores do terciário especializado (**Figura 5**).

Como visto antes, as grandes alterações no perfil social do território metropolitano aconteceram nos últimos vinte anos do século XX. Na primeira década do século XXI, segundo a tipologia socioespacial de 2010, houve a consolidação, em alguns casos, e a ampliação, em outros, de determinados perfis sociais no espaço urbano. Uma descrição geral do perfil social da Região Metropolitana, considerando as subdivisões intrarregionais revela que há uma nítida diferenciação entre elas: em Porto Alegre e na RMPA-PoA evidencia-se uma maior heterogeneidade social; na RMPA-Vale se mantém – como vem ocorrendo ao longo do período – o padrão relativamente homogêneo (MAMMARELLA et al, 2015).

Figura 5 – RMPA: tipologias socioespaciais (2010)



Fonte: Mammarella et all (2015), p.173.

Na RMPA-PoA o padrão heterogêneo evidencia que as poucas áreas de tipo superior tanto são circundadas por áreas de tipo médio (Canoas, Cachoeirinha e Esteio) como por áreas de tipo popular (Gravataí). Em alguns

municípios há forte presença dos espaços operários (Gravataí, Sapucaia do Sul) e em outros predominam os de tipo popular, em especial em municípios "dormitórios" (Alvorada, Guaíba e Viamão).

A RMPA-Vale é o espaço por excelência de predominância da moradia dos operários. Mas, ainda que homogêneo socialmente, porque historicamente definido como de tipo operário, com forte concentração da moradia dos trabalhadores da indústria tradicional, esse subespaço metropolitano abriga também áreas de tipo superior, de tipo médio, e de tipo agrícola, mas não de tipo popular.

O núcleo metropolitano, Porto Alegre, por sua vez, não apresentou em 2010 espaços de tipo operário nem de tipo agrícola, ao passo que a RMPA-PoA, que reúne os municípios mais próximos da Capital, é a mais heterogênea de todas, sendo identificadas em seu território áreas de todos os tipos, como visto acima. Ou seja, pode-se dizer que as mesmas características de polarização da RMPA, em termos de organização social do território, praticamente se repetem na divisão sub-regional (MAMMARELLA et al, 2015).

No que diz respeito ao perfil social do território metropolitano, as principais modificações aconteceram no curso dos anos 1990 e 2000, de sorte que a primeira década do século XXI encontra o "território fértil" para a consolidação e uma apropriação cada vez mais privada do solo urbano pela ação do mercado imobiliário. Em 2010 uma mudança significativa é percebida em Porto Alegre: um perfil relativamente elitizado comparado aos períodos anteriores: ao mesmo tempo em que desapareceram os espaços operários e percebe-se a segregação dos espaços populares na periferia urbana (MAMMARELLA et al, 2015).

Também uma diferença significativa do perfil social de 2010 quando comparado com os períodos anteriores é a presença de espaços elitizados (de tipo superior) fora da Capital. Trata-se de espaços privilegiados em municípios de grande porte e forte centralidade, como é o caso especialmente de Novo Hamburgo e São Leopoldo, localizados no espaço sub-regional do Vale dos Sinos.

Algumas considerações sobre a questão da moradia na RMPA

Quanto à produção da moradia, a crise do fordismo urbano-industrial da década de 1980 dá início à transição ao modelo da cidade neoliberal na RMPA. Este novo período é caracterizado pelo fortalecimento do mercado

como elemento determinante na produção da cidade, em decorrência da flexibilização da gestão urbana e da redução do financiamento estatal para os setores de habitação, equipamentos e infraestrutura. O mercado ressurgiu neste momento como o principal mecanismo coordenador da produção de materialidades urbanas, tanto pela hegemonia do capital privado na produção residencial, como pela privatização de empresas públicas provedoras de serviços urbanos (energia elétrica, telefonia, abastecimento de água).

A década de 2000 marcou a retomada dos investimentos em habitação e infraestrutura por parte do Governo Federal, após o período de crise no sistema de financiamento público que perdurava desde meados dos anos 1980. O aporte de recursos públicos, todavia, não significou uma alteração nos modelos de urbanização e metropolização brasileiros. Ao contrário, o protagonismo do mercado na produção imobiliária aumentou, e empresas construtoras e incorporadoras assumiram um papel central na política habitacional do país com a produção de moradias para os setores de média e baixa renda, como evidencia o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV).

Na RMPA, segundo os dados censitários de 2010, a taxa de crescimento do número de domicílios foi superior à taxa de crescimento populacional, consequentemente diminuiu o número médio de pessoas por domicílio. Entre os anos de 1991 e 2000, a população aumentou 16,16%, e o número de domicílios, 24,44%. Entre 2000 e 2010, a população cresceu 6,47% e os domicílios, 18,27%. Na década de 2000, a RMPA contou com um acréscimo de 207.549 domicílios ocupados, concentrado principalmente no polo e nos municípios da RMPA-PoA. Porém o maior incremento relativo esteve nos municípios situados em sua maioria na RMPA-Vale. O número de domicílios particulares permanentes cresceu acima da população em Porto Alegre, Novo Hamburgo, Guaíba, Esteio, Taquara e Arroio dos Ratos (FAGUNDES; WARTCHOW, 2015).

A capital concentra 32,62% do incremento domiciliar da RMPA no período 2000-2010. Em seguida estão Gravataí, Canoas e Novo Hamburgo, municípios importantes em termos demográficos e com centralidade na RMPA. A capital, Porto Alegre, também reúne a maior parte dos condomínios e apartamentos da RMPA, concentrando 63,6% e 76,8% dos domicílios destes tipos, respectivamente (FAGUNDES; WARTCHOW, 2015, p. 224).

A atuação dos promotores imobiliários se faz de modo diferencial no núcleo da metrópole, aparecendo nesta ação diferentes "cidades" de interesse do mercado. Entre essas, a "cidade da atuação intensa e permanente", coincidente com os tipos superiores e médios; a "cidade de atuação em declínio", que abrange bairros dos tipos médio e popular e as "novas áreas de atuação",

com bairros de tipo médio e popular, situados mais na periferia da metrópole.

Já na Região Metropolitana de Porto Alegre, o aumento da oferta de crédito para a produção habitacional de interesse social não repercutiu na melhora da localização dos empreendimentos, o que significa que este foi absorvido em grande parte pela especulação fundiária ou imobiliária. Na RMPA como um todo, o preço da terra subiu significativamente após a criação do Programa MCMV. Os municípios não enfrentaram a questão fundiária, e o mercado definiu a localização dos empreendimentos e direcionou o crescimento das cidades. Percebe-se também a ausência de uma política habitacional metropolitana, sendo que cada município quer solucionar o seu problema isoladamente em uma região cada vez mais integrada em termos de mercado de trabalho e mobilidade cotidiana (FAGUNDES;WARTCHOW, 2015).

Assim, os dados do Programa MCMV permitem concluir que a retomada do financiamento estatal para produção de moradias na última década não representou mudanças na lógica de produção da metrópole de Porto Alegre. O volume acentuado de recursos destinados às construtoras e incorporadoras, sem um controle do uso e ocupação do solo por parte dos poderes públicos, reforçou o modelo de urbanização predatória e patrimonialista que acentua as desigualdades socioespaciais e a tendência à segregação urbana intrametropolitana.

A mobilidade metropolitana

Outro tema analisado foi o da mobilidade metropolitana. Como se sabe a mobilidade é decorrente da distribuição das atividades sobre o espaço metropolitano, organizado numa escala que exige a separação dos espaços de produção dos espaços de reprodução da força de trabalho. Essa separação, em especial no contexto metropolitano, implica deslocamentos do tipo moradia-local de trabalho que impõem dispêndio de tempo e uso de meios de transporte urbano.

No período atual, pós-reestruturação produtiva e em plena reestruturação urbana, os níveis de mobilidade das pessoas por diversos motivos (trabalho, estudo, compras, lazer, negócios) se elevaram, especialmente em um espaço integrado como é a região metropolitana.

O comportamento do transporte público de passageiros na Região Metropolitana de Porto Alegre igualmente foi analisado sob diferentes aspectos. A principal constatação foi a ampliação da oferta, em todos os seus

indicadores, mostrando uma ampliação da rede de transporte público decorrente da expansão territorial nesse período, assim como o aumento do serviço prestado, traduzido pelo maior número de veículos, viagens e rodagem. Mas também foi constatada a diminuição do número total de passageiros. Entre 1976 e 1995, período de crescimento populacional e territorial da Região, observou-se o correspondente aumento da oferta e da demanda do transporte público. Entre 1995 e 2000, há uma redução do número de passageiros transportados diariamente, ainda que tenha ocorrido o incremento da frota, viagens diárias e quilometragem rodada por dia. A partir de 2000, continuou a perda de passageiros acompanhada da diminuição dos indicadores de oferta, exceto o número de linhas, que aumentou (CASTELLO; PEIXOTO; MELLO, 2015).

A capital, Porto Alegre, que até o ano 2000 concentrava mais de 50% da frota total, apresentou o menor crescimento relativo na última década. Os municípios com integração alta (especialmente situados na RMPA-PoA) demonstraram um crescimento elevado da frota na última década, passando este grupo de municípios a sediar a maior frota da região. Entretanto, a frota de transporte coletivo da RMPA-PoA, que é a mais numerosa, está perdendo importância relativa no conjunto da RMPA. Uma das hipóteses para compreender essa redução é o incremento da motorização por parcela dos usuários, em especial por motocicletas, além de carros, decorrente do modelo de crescimento econômico.

A motorização praticamente duplicou em todos os municípios na última década, independentemente do nível de integração ou subespaço de localização na RMPA. Considerando os subespaços econômicos, a área polarizada pelo polo metropolitano (RMPA-PoA) apresenta índices de motorização mais elevados. Os demais subespaços mostram índices equivalentes, sendo que os diferencia a velocidade com que a motorização se processa.

Na última década houve um incremento de 69% na frota de veículos da Região Metropolitana de Porto Alegre. Desagregando a informação para os subespaços, observa-se um crescimento um pouco menor para a RMPA-PoA e um pouco maior para a RMPA-Vale e RMPA-Entorno.

Com relação à mobilidade das diferentes categorias sócio-ocupacionais, verificou-se que a categoria das ocupações médias é a que mais gera deslocamentos para o trabalho, correspondendo a mais de 30% dos movimentos diários. Igualmente importante é a participação dos trabalhadores do secundário e do terciário especializado, representando 24% e 16% respectivamente dos deslocamentos metropolitanos. Juntas estas categorias correspondem a 70% dos deslocamentos na RMPA (CASTELLO; PEIXOTO; MELLO, 2015, p. 266).

Pensando que o mercado de trabalho e a própria estrutura socioprofissional da RMPA se orienta cada vez mais para estes setores, assim como a complexidade especial da metrópole inclui novas centralidades e novos espaços de concentração de empregos, podemos esperar a continuidade do incremento da mobilidade urbana e dos deslocamentos na Região Metropolitana.

A gestão e a política metropolitana

Face às transformações que apontamos, é de se concluir que a tarefa de realizar a gestão da RMPA também se tornou mais complexa. Uma região metropolitana que cresceu em número de municípios, que contempla espaços cada vez mais heterogêneos, bem como uma economia mais complexa e uma maior diversidade socioespacial, exige estruturas de gestão mais adequadas. Não obstante, todas estas mudanças até o momento não se traduziram em uma nova gestão metropolitana compatível com a complexidade, a importância e os problemas que a região apresenta.

Interessante é que a Região Metropolitana de Porto Alegre apresenta uma longa tradição de tentativas de gestão, que remete aos primórdios da sua institucionalização. A constituição do "problema" metropolitano na RMPA antecedeu a normatização imposta pelo regime militar em 1973. Já em 1968 foi instituído um Grupo de Trabalho para delimitar a "área metropolitana" (*sic*) de Porto Alegre, composta então por 14 municípios, a partir de critérios relacionados ao fluxo do transporte, às funções urbanas e à continuidade dos espaços urbanizados. Posteriormente (1970) foi criado o Conselho Metropolitano dos Municípios (CMM), o qual visava à elaboração de estudos, planos e projetos para a região metropolitana mediante convênios entre os municípios. O Grupo Executivo da Região Metropolitana de Porto Alegre (GERM) oferecia suporte técnico aos debates do CMM e elaborou o primeiro instrumento de planejamento: o Plano de Desenvolvimento Metropolitano, o qual não foi plenamente implementado, mas que constitui um importante episódio na história de construção de mecanismos de gestão metropolitana. Nesse contexto, em 1974 foi criada a Fundação Metropolitana de Planejamento Territorial (METROPLAN) como órgão de apoio técnico ao Conselho Deliberativo, com a atribuição de realizar a programação e a execução de projetos e serviços de interesse comum da RMPA (KOCH; CORTES, 2015).

Ao mesmo tempo, a presença de diversas associações de municípios (algumas com municípios não-metropolitanos na sua composição) atuantes

na RMPA, embora representem uma forma de organização e de articulação "pela base", evidencia certa fragmentação regional exemplificada pela existência de cinco associações de prefeituras da região (duas delas com um número maior de municípios metropolitanos). Contudo, foram essas associações, especialmente as mais importantes, que cumpriram o papel de representação dos executivos municipais nas decisões metropolitanas.

A fragmentação institucional de municípios é acompanhada por uma representação eleitoral da RMPA concentrada em poucos candidatos e distantes da temática metropolitana. O comportamento eleitoral da região evidencia uma desigualdade na distribuição da competição por votos para os deputados estaduais, sendo que as áreas com disputa eleitoral altamente concentrada (de tipo localista) correspondem em grande medida aos espaços periféricos da região, enquanto que as áreas classificadas como de dispersão alta (representação mais universalista) estão circunscritas ao município polo da região metropolitana (FEDOZZI; CORRÊA, 2015).

A fragmentação da representação política da região fortalece uma conexão política de tipo localista e paroquial, que desestimula a introdução dos temas de natureza metropolitana. Ao longo do tempo, esse padrão espacial de representação tem contribuído para o fracionamento político do espaço metropolitano e, por consequência, para impor obstáculos a uma gestão real do território metropolitano (FEDOZZI; CORRÊA, 2015).

É importante ter em conta que o período de análise (1980-2010) também se constituiu como um período de maior protagonismo do papel do Estado na gestão econômica e social, bem como um período inédito de valorização da participação democrática da sociedade civil em diversos níveis de governo no país. Mas esse, processo não inclui até hoje o nível regional metropolitano dos estados da Federação.

A partir de 2010, todavia, uma nova postura do governo estadual do Rio Grande do Sul na gestão 2010-2012 favoreceu as instâncias de gestão da RMPA. Como exemplos temos a criação da Câmara Técnica do Desenvolvimento Metropolitano (2011), no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social criado pelo Governo do Estado (CDES-RS), a instituição do Conselho Metropolitano dos Municípios (CDM) em 2012. Foram ainda criados uma Diretoria Executiva do CDM e o Gabinete de Governança da RMPA (CGM), responsável pela execução das decisões do CDM e integrado à METROPLAN. Também recentemente foi criado o Parlamento Metropolitano, por iniciativa de vereadores da Câmara Municipal de Porto Alegre. Com essas novas instâncias, espera-se que os atores políticos se empenhem e que a gestão metropolitana participativa avance na RMPA, espaço que está

necessitado de novas experiências de gestão que deem conta dos desafios da sua organização econômica, social e territorial (KOCH; CORTES, 2015).

Transformações na RMPA: uma síntese final

Como síntese final, podemos afirmar que a metrópole mais meridional do Brasil merece destaque entre as regiões metropolitanas brasileiras, dada a sua presença no conjunto de regiões institucionalizadas desde a década de 1970. Considerando as atuais metrópoles nacionais, a RMPA é a quarta concentração urbana. Entre suas características marcantes está a complexidade, com diversos centros urbanos que desde os primórdios da metropolização questionaram o modelo monocêntrico. Ao longo destes trinta anos, as transformações reforçaram esta característica, com os principais municípios constituindo-se em centros de serviços e de novas centralidades metropolitanas.

A organização social metropolitana também representa essa complexidade. No conjunto da RMPA verificamos grandes áreas de concentração das categorias socioeconômicas, com destaque para o núcleo metropolitano, bolsão das camadas médias e dos estratos superiores, a grande concentração operária na RMPA-Vale e a área que circunda a capital, reduto operário e popular.

A economia metropolitana demonstra a forte presença do setor dos serviços, embora ainda esteja alicerçada em uma forte base industrial. Essa base sofreu impactos com a reestruturação produtiva dos anos 1990, mas conseguiu realizar a travessia e manter-se importante na região metropolitana.

Enfim, esses trinta anos foram de intensas mudanças econômicas, sociais, políticas, territoriais e institucionais na RMPA. As mudanças globais e a transição do modelo de desenvolvimento do país impactaram a região, mas os alicerces do seu modelo fundante permanecem. Essas bases convivem com novas dinâmicas, incluindo-se a forte tendência de implementação de um modelo de metrópole chamada liberal-periférica - com aumento da elitização da metrópole e de alguns municípios principais do Vale dos Sinos, segregação dos espaços populares na periferia urbana e fortalecimento do mercado como elemento determinante na produção do espaço, em decorrência da flexibilização da gestão urbana - características essas locais conectadas ao novo modelo de desenvolvimento nacional que mescla neodesenvolvimentismo e neoliberalismo periféricos e sua inserção internacional na economia globalizada. Uma nova realidade para o pensar e o agir sobre o papel dos espaços metropolitanos e seus desafios no desenvolvimento do país no século XXI.

Referências bibliográficas:

CASTELLO, I. R.; PEIXOTO, N. M. O.; MELLO, O. S. Mobilidade Urbana na Região Metropolitana de Porto Alegre. In FEDOZZI, L.; SOARES, P. R. R. (eds.) **Porto Alegre:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 253-293.

De MATTOS, C. Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo. **EURE (Santiago)**, v. 25, nº 76, p. 29056, diciembre 1999.

De MATTOS, C. Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas. In LEMOS, A. i. et al (org.) **América Latina, cidade, campo e turismo.** São Paulo: CLACSO, 2006, p. 41-73.

FAGUNDES, J. R. e WARTCHOW, J. Organização social do território e formas de provisão da moradia na Região Metropolitana de Porto Alegre. In FEDOZZI, L.; SOARES, P. R. R. (eds.) **Porto Alegre:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 219-252.

FEDOZZI, L. e CORRÊA, F. S. Conexões eleitorais e geografia social do voto na Região Metropolitana de Porto Alegre: das debilidades da "polity" aos déficits da "policy". In FEDOZZI, L.; SOARES, P. R. R. (eds.). **Porto Alegre:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 294-313.

FEDOZZI, L. e SOARES, P. R. R. (eds.). **Porto Alegre:** transformações na ordem urbana. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

FEDOZZI, L.; SOARES, P. R. R. e MAMMARELLA, R. Dinâmica da metropolização brasileira: investigação da Região Metropolitana de Porto Alegre no período 1980-2010. In FEDOZZI, L.; SOARES, P. R. R. (eds.). **Porto Alegre:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 17-41.

HEIDRICH, A. e GAMALHO, N. P. Transformações no perfil das famílias da Região Metropolitana de Porto Alegre e suas relações com a metropolização. In FEDOZZI, L.; SOARES, P. R. R. (Org.). **Porto Alegre:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 185-218.

IBGE**. Regiões de Influência das Cidades 2007.** Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

_____. **Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil.** Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

JARDIM, M. L. T. e BARCELLOS, T. M. M. Características da transição demográfica na RMPA. In: Fedozzi, L. e Soares, P. R. R.. (eds.). **Porto Alegre:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 73-94.

KOCH, E. e CORTES, S. Governança das metrópoles na agenda do Governo Estadual: Região Metropolitana de Porto Alegre. In Fedozzi, L. e Soares, P. R. R.. (eds.). **Porto Alegre:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 314-344.

LOJKINE, J. A **revolução informacional**. São Paulo: Cortez Editora, 1999.

MAMMARELLA, R.; PESSOA, M. L.; FERREIRA, G. S. e TARTARUGA, I. G. P.

Estrutura social e Organização Social do Território: Região Metropolitana de Porto Alegre - 1980-2010. In: Fedozzi, L. e Soares, P. R. R.. (eds.). **Porto Alegre:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 133-184.

RIBEIRO, L. C. Q. et al (Coords.). **Níveis de Integração dos municípios brasileiros em RMS, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização.** Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, dezembro de 2012.

RIBEIRO, L. C. Q. **Transformações na Ordem Urbana na Metrópole Liberal--Periférica:** 1980/2010. Hipóteses e estratégia teórico-metodológica para estudo comparativo. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles/INCT, FAPERJ-CAPES-CNPq, 2013.

SOARES, P. R. R. A Região Metropolitana de Porto Alegre nos (des) caminhos da metropolização brasileira. In: Fedozzi, L. e Soares, Paulo R. R.. (Org.). **Porto Alegre:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 42-72.

SOARES, R. R. R.; STERNBERG, S. S. W.; FERNANDES, A. C. e FLORES, A. M. Região Metropolitana de Porto Alegre: reestruturação produtiva, mercado de trabalho e espaços industriais. In: Fedozzi, L. e Soares, P. R. R.. (Org.). **Porto Alegre:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 95-130.

SOJA, E. Postmetropolis. **Critical studies on cities and regions.** Oxford: Blackwell, 2000.

TARTARUGA, I. G. P**. Inovação, território e cooperação:** um novo panorama da Geografia Econômica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Programa de Pós-graduação em Geografia/UFRGS, 2014 (tese de doutorado).

Sobre os organizadores

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro - Professor titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR/UFRJ. Coordenador do INCT Observatório das Metrópoles. Endereço: Avenida Pedro Calmon 550, sala 537, Ilha do Fundão - CEP 21.941-901, Rio de Janeiro/RJ, Brasil. Tels.: 55 21 2598-1932. Website: http://www.observatoriodasmetropoles.net

Marcelo Gomes Ribeiro - Professor adjunto do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ. Coordenador do Observatório das Metrópoles – Núcleo Rio de Janeiro. Economista, mestre em sociologia e doutor em planejamento urbano e regional. Contato: marceloribeiro@ippur.ufrj.br.

Sobre os autores

Ana Cláudia Duarte Cardoso - Arquiteta, PhD em Arquitetura pela Oxford Brookes University (2002), Professora Associada, Universidade Federal do Pará, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Belém, Pará, Brasil. ac@gmaial.com. FAU UFPa, Atelier de Arquitetura, Campus Jose da Silveira Neto, Rua Augusto Correa, no. 1. CEP. Belém, Pará. Tel. (91) 3201-8107.

Ana Lúcia Rodrigues - Graduada em Ciências Sociais pela FAFICLA-Arapongas com mestrado em Filosofia e doutorado em Sociologia pela PUC-SP e pós-doutorado em Urbanismo pela FAU-USP; professora Associada da Universidade Estadual de Maringá-Paraná-Brasil, no Departamento de Ciências Sociais; coordenadora do núcleo local do Observatório das Metrópoles; alrodrigues1962@gmail.com, fone 44-9912-8996; Rua Vaz Caminha, 793, CEP 87010-420/Maringá-PR., Brasil.

André Rocha Santos - Graduação em Ciências Sociais pela UNESP, Especialização em Gestão Pública pela UNIFESP, Mestrado em Arquitetura e Urbanismo na área de Planejamento Urbano e Regional pela USP e Doutorado em Sociologia na linha de pesquisa Estado, Instituições e Políticas Públicas pela UNESP. Experiência acadêmica na área de Sociologia Política com ênfase em Políticas Públicas, atuando principalmente nos temas Estado e Governo, Gestão Pública, Democracia e Cidadania, Análise Institucional e Planejamento Urbano e Regional. Professor da rede estadual de ensino, da Universidade Metropolitana de Santos e pesquisador do Observatório das Metrópoles, Núcleo Baixada Santista.

Alexandre Magno Alves Diniz - Professor Adjunto IV na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (Programa de Pós-graduação em Geografia e Departamento de Geografia).

Angela Lúcia Ferreira - Arquiteta, doutora em geografia, professora titular da UFRN, lotada no Departamento de Arquitetura, pesquisadora do Núcleo Natal do Observatório das Metrópoles. Natal, RN, Brasil, angela.ferreira@pq.cnpq.br fone 5584 3215 3707- ramal 205. End. UFRN, Campus Universitário. BR 101 3000. Lagoa Nova, Natal, RN, Brasil. CEP 59078 200.

Cimar Alejandro Prieto Aparício - Doutorando em Demografia pelo IFCH/UNICAMP. Economista do Núcleo de Estudos e Análises da Associação Nacional de Hospitais Privados.

Daniel Arias Vazquez - Possui graduação em Administração (hab. em Administração Pública) pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2000), mestrado em Economia Social e do Trabalho pela Universidade Estadual de Campinas (2003) e doutorado em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (2010). Atualmente é professor do departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Paulo - Unifesp.

Danilo Araújo Fernandes - Economista, Doutor em Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. Professor Adjunto, Universidade Federal do Pará, Faculdade de Economia e Programa de Pós-graduação em Economia, Programa de Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido. @ Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Faculdade de Economia, Campus Jose da Silveira Neto, Rua Augusto Correa, no. 1. CEP. Belém, Pará. Tel. (91) 3242-5783.

Frederico de Holanda - Doutor em Arquitetura e Urbanismo, Professor Titular da Universidade de Brasília – UnB, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo – PPG-FAU. Coordenador do Núcleo Brasília do Observatório das Metrópoles. e-mail: fredholanda44@gmail.com, telefone: 5561 3107-7443

Gabriela de Souza Tenorio - Doutora em Arquitetura e Urbanismo, Professora Adjunta da Universidade de Brasília – UnB, lotada na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. e-mail: gabrielastenorio@gmail.com, telefone: 5561 3107-7443

Gilberto Corso Pereira - Doutor em Geografia, Professor dos Programas de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e em Geografia da Universidade Federal da Bahia. Pesquisador do CNPq e do Observatório das Metrópoles. E-mail: corso@ufba.br.

Inaiá Maria Moreira de Carvalho - Doutora em Sociologia. Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador e da Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Pesquisadora do Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades dessa Universidade, do Observatório das Metrópoles e do CNPq. E-mail: inaiammc@ufba.br.

Jan Bitoun - Geógrafo pela Universidade de Paris X, Nanterre, Doutor em Geografia Humana e Organização do Espaço pela niversidade de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, docente do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Vice-Coordenador do Núcleo Recife do Observatório das Metrópoles. Recife, PE, Brasil. Email: jbitoun@terra.com.br; Fone: 55 81 999670802; Av. Sigismundo Gonçalves, 176, Olinda, PE, Brasil. CEP 53.010-240.

José Júlio Ferreira Lima - Arquiteto, PhD em Arquitetura pela Oxford Brookes University, Professor Associado, Universidade Federal do Pará, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Belém, Pará, Brasil. jjlimaufpa@gmail.com. FAU UFPa, Atelier de Arquitetura, Campus Jose da Silveira Neto, Rua Augusto Correa, no. 1. CEP. Belém, Pará. Tel. (91) 3201-8107.

José Marques Carriço - Doutor em Planejamento Urbano e Regional (2006) e mestre em Estruturas Ambientais Urbanas (2001) pela Comissão de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Santos (1984), da Fundação Visconde de São Leopoldo (atual UniSantos). Arquiteto do quadro permanente da Prefeitura Municipal de Santos, atualmente lotado na Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Santos, onde coordena o Grupo Técnico de Trabalho do Plano Diretor. Docente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito e do Cursos de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Católica de Santos. Integrante do Grupo de Pesquisa Observatório Socioespacial da Baixada Santista.

Jupira Gomes de Mendonça - Professora Associada da Universidade Federal de Minas Gerais (Departamento de Urbanismo e no Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura).

Latussa Laranja Monteiro - Arquiteta e Urbanista (UFES) Mestre em Urbanismo (UFRJ) e Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo (USP); Especialista em estudos e pesquisas governamentais do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN); Atualmente é Coordenadora de Estudos Territoriais - (CET/IJSN); latussa.b@gmail.com

Lívia Miranda - Arquiteta e Urbanista e Doutora em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Docente da Unidade Acadêmica de Engenharia Civil (UAEC) e do Programa de Pós Graduação em Engenharia Civil e Ambiental da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Pesquisadora do Núcleo Recife do Observatório das Metrópoles. Campina Grande, PB, Brasil. Email: liviaibmiranda@gmail.com; Fone: 55 81 999720740; Rua Rodrigues Alves, 350. Ap. 802 Prata, Campina Grande - PB, CEP 58400-550.

Lucia Maria Machado Bogus - Professora titular do Departamento de Sociologia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. É coordenadora, desde 1999, do Núcleo São Paulo do Observatório das Metrópoles, rede de pesquisa vinculada ao Programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia, INCT-CNPQ-MCTI.Editora dos Cadernos Metrópole.

Luciana Teixeira de Andrade - Professora da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais e Departamento de Ciências Sociais).

Luciano Fedozzi - Doutor em Sociologia. Professor do Departamento de Sociologia e do Programade Pós-graduação em Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisador do Observatório das Metrópoles, núcleo Porto Alegre. Correio eletrônico: lucianofedozzi@gmail.com.

Luís Renato Bezerra Pequeno - Graduado em Arquitetura e Urbanismo FAU-USP (1991), mestre em Planejamento de Infraestruturas - Universitaet Stuttgart / DAAD (1995), doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (2002) e pós-doutor pela PUC-SP (2008). Professor Associado do Departamento de Arquitetura e Urbanismo (UFC), do Programa de Pós-Graduação em Geografia (UFC). Pesquisador nas áreas do planejamento e política urbana e habitacional. Integra as redes Observatório das Metrópoles e de Pesquisadores sobre Cidades Médias e toma parte dos grupos de pesquisa: GLOBAU (Globalização, Agricultura e Urbanização) e Estudos Urbano-regionais. Coordena o Laboratório de Estudos da Habitação - LEHAB.

Maria Angela Souza - Arquiteta e Urbanista e Doutora em História pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Docente do Departamento de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE, Coordenadora do Núcleo Recife do Observatório das Metrópoles. Recife, PE, Brasil. Email: souza.mariaangela@gmail.com; Fone: 55 81 999763849; Rua Luiz Barbalho, 120/1002, Boa Vista, Recife-PE, CEP 50070-120.

Maria Clélia Lustosa Costa - Possui graduação em Geografia pela Universidade Federal do Ceará, mestrado em Geografia (Geografia Humana) pela Universidade de São Paulo e doutorado pela Université Sorbonne Nouvelle - Paris III. Professora Associada do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Ceará. Vice-Coordenadora do Laboratório de Planejamento Urbano e Regional (LAPUR) da UFC. Sócia efetiva do Instituto Histórico, Geográfico e Antropológico do Ceará e sua representante no Conselho Municipal de Proteção ao Patrimônio histórico e cultural (COMPHIC). Coordenadora do núcleo Fortaleza da Rede Observatório das Metrópoles: território, coesão social e governança democrática (INCT).

Maria Graciela González de Morell - Possui graduação em Direito - Universidad de La Republica Oriental Del Uruguay (1973), mestrado em Demografia pelo Centro Latinoamericano de Demografia (1979) e doutorado em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo (1992). Atualmente é professora adjunta da Universidade Federal de São Paulo.

Maria do Livramento M. Clementino - Economista, doutora em economia, professora titular da UFRN, lotada do Departamento de Políticas Públicas, Coordenadora do Núcleo Natal do Observatório das Metrópoles. Natal, RN, Brasil, mlmclementino@gmail.com fone 5584 9 99855985. End. UFRN, Campus Universitário. BR 101 3000. Lagoa Nova, Natal, RN, Brasil. CEP 59078 200.

Marinez Villela Macedo Brandão - Professora adjunto da Universidade Federal de São Paulo desde 2005 .Pós- doutorada pelo Instituto de Ciência Sociais da Universidade de Lisboa(CAPES/2014) e pós- doutoranda do Programa de Informática em Saúde da Universidade Federal de São Paulo(2014/2015). Coordenadora do núcleo INCT Observatório das Metrópoles Baixada Santista.

Olga Lucia Castreghini de Freitas-Firkowski - Graduada e Mestre em Geografia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), Doutora em Geografia Humana pela USP, Pós-doutora pela Universidade de Paris I – Panthéon-Sorbonne. Professora Associada do Departamento de Geografia da UFPR. Pesquisadora do CNPQ e Coordenadora do Núcleo Curitiba do INCT/Observatório das Metrópoles. E-mail: olga.firkowski@pq.cnpq.br

Pablo Lira - Geógrafo (UFES) Mestre em Arquitetura e Urbanismo (UFES) e Doutorando em Geografia (UFES); Especialista em estudos e pesquisas governamentais do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN); Atualmente é Coordenador do Núcleo Vitória do INCT - Observatório das Metrópoles; Professor da Universidade Vila Velha (UVV); pabloslira@gmail.com

Paulo Roberto de Souza - Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Maringá (UEM), Doutor em Direito das Relações Socais (UFPR) e Professor Adjunto no Departamento de Direito Privado e Processual da Universidade Estadual de Maringá (UEM), Maringá-Paraná-Brasil; prsouza@uem.br, fone 44-3029-3799; Rua Luiz Gama, n. 57, ap. 1001, Zona 01, CEP 87014-110, Maringá-Paraná. Brasil.

Paulo Roberto Rodrigues Soares - Doutor em Geografia Humana. Professor do Departamento de Geografia e do Programade Pós-graduação em Geografia do Instituto de Geociências (IGEO) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisador do Observatório das Metrópoles, núcleo Porto Alegre. Correio eletrônico: paulo.soares@ufrgs.br.

Ricardo Carlos Gaspar - Professor-Doutor do Departamento de Economia da FEA-PUC-SP. Assessor Especial da Secretaria do Governo Municipal da Prefeitura de São Paulo.

Rômulo José da Costa Ribeiro - Doutor em Arquitetura e Urbanismo, Professor Adjunto da Universidade de Brasília – UnB, Programa de Pós-graduação em

Arquitetura e Urbanismo – PPG-FAU, lotado na Faculdade UnB Planaltina – FUP-UnB. Coordenador do Núcleo Brasília do Observatório das Metrópoles

Rosa Moura - Geógrafa pela USP, Doutora em Geografia pela UFPR. Pesquisadora do Observatório das Metrópoles (Núcleo Curitiba) e bolsista do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA/PNPD). E-mail: rmoura.pr@gmail.com

Suzana Pasternak - Professora titular, FAU-USP. Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Presbiteriana Mackenzie(1966), graduação em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo(1970), especialização em Urbanismo pela Université Paris 1 Pantheon-Sorbonne(1968), especialização em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo(1970), mestrado em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo(1975), doutorado em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo(1983) e pós-doutorado pela Penn Institute for Urban Resaerch(2011).

Esta obra foi impressa em processo digital,
na Oficina de Livros para a Letra Capital Editora.
Utilizou-se o papel Polén Soft 80g/m². Rio de Janeiro, 2018.