CONGRESSO
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES
20 ANOS
AS METRÓPOLES E O DIREITO À CIDADE:
DILEMAS, DESAFIOS E ESPERANÇAS

20 ANOS
1998 | 2018

ANAIS

EIXO 1 TERRITÓRIO
SESSÃO 1.1 ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

Realização:

20 ANOS 1998 | 2018 OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

IPPUR
Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

Apoio:

inct
institutos nacionais
de ciência e tecnologia

CAPES

CNPq

FAPERJ

FORD
FOUNDATION

UNIÃO
NACIONAL POR
MORADIA
POPULAR

INCT **OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES**

Congresso

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES 20 ANOS

As Metrópoles e o Direito à Cidade:
Dilemas, Desafios e Esperanças

03 a 07 de dezembro de 2018

ANAIS

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional | **IPPUR-UFRJ**
Rio de Janeiro | **RJ**
Ano de Publicação **2019**
1ª Edição

C794

Congresso Observatório das Metrópoles 20 Anos. As metrópoles e o direito à cidade: dilemas, desafios e esperanças (I. : 2018 : Rio de Janeiro, RJ)
Anais do Congresso Observatório das Metrópoles 20 Anos. As metrópoles e o direito à cidade: dilemas, desafios e esperanças / Organizadores: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro et all - Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional / Observatório das Metrópoles, 2019.

3197p. : il. ; 21x29cm
ISBN: 978-85-86136-12-2

1. Planejamento Urbano (Congresso). 2. Planejamento Regional (Congresso). 3. Políticas Públicas (Congresso). 4. Pesquisa (Congresso).I. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. II. Observatório das Metrópoles. III. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. IV. Universidade Federal do Rio de Janeiro. V. Programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia. VI. Título.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

O Observatório das Metrópoles é um grupo que funciona em rede, reunindo instituições e pesquisadores dos campos universitário, governamental e não-governamental. A equipe constituída no Observatório vem trabalhando há 20 anos, envolvendo atualmente cerca de 100 pesquisadores e 60 instituições de forma sistemática e articulada sobre os desafios metropolitanos colocados ao desenvolvimento nacional, tendo como referência a compreensão das mudanças das relações entre sociedade, economia, Estado e os territórios conformados pelas grandes aglomerações urbanas brasileiras.

O Observatório das Metrópoles tem como uma das suas principais características reunir Programas de Pós-graduação em estágios distintos de consolidação, o que tem permitido virtuosa prática de cooperação e intercambio científico através da ampla circulação de práticas e experiências acadêmicas. Por outro lado, o Observatório das Metrópoles procura aliar suas atividades de pesquisa e ensino com a realização de atividades que contribuam para a atuação dos atores governamentais e da sociedade civil no campo das políticas públicas voltadas para esta área.

Neste momento, o Observatório das Metrópoles integra o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) do CNPq e, nos próximos 5 anos, terá como objetivo dar continuidade e desdobramentos às suas atividades de pesquisa, formação de recursos humanos, extensão e transferência de resultados para a sociedade e para os governos envolvidos com a questão metropolitana.

Por envolver grupos de pesquisas distribuídos em todas as cinco Grandes Regiões do país (Norte, Centro-Oeste, Nordeste, Sudeste e Sul), as atividades de pesquisa que desenvolvemos permitem aprofundar o conhecimento da diversidade da realidade metropolitana do país e suas relações com as desigualdades regionais.

O Observatório das Metrópoles tem atualmente como coordenador geral o professor Sergio de Azevedo (UENF) e como vice-coordenar geral o professor Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (UFRJ).

CONGRESSO OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES VINTE ANOS

Para comemorar os vinte anos de existência da rede de pesquisa Observatório das Metrópoles, que envolve cerca de cem pesquisadores em mais de sessenta instituições nacionais e internacionais, temos o prazer de anunciar a realização do congresso “As Metrópoles e o Direito à Cidade: dilemas, desafios e esperanças”.

O congresso pretende ser um espaço de diálogo e reflexão sobre temas urbanos e metropolitanos contemporâneos. Considerando o nosso programa de pesquisa transdisciplinar orientado pelos compromissos com a produção de conhecimento crítico e a promoção da justiça social, ele tem como objetivos centrais debater as seguintes questões:

1 | Qual o pensamento acumulado pela Rede Observatório das Metrópoles em sua trajetória sobre o que poderíamos denominar vagamente questão urbana-metropolitana da sociedade brasileira e as suas particularidades, enquanto integrante da periferia do sistema-mundo capitalista e a sua trajetória histórica?

2 | Quais desafios esta questão urbana-metropolitana coloca para o nosso futuro diante da crise estrutural e dos limites (internos e externos) da atual etapa do capitalismo?

EIXO 01 | TERRITÓRIO

A utilização de uma abordagem que considera a análise da grande escala, o território, precipita questões sobre os padrões atuais de organização territorial e sua capacidade de garantir o desenvolvimento urbano-regional socialmente inclusivo e territorialmente equitativo. Nesse sentido, pretende-se ampliar o debate sobre as dinâmicas de constituição desses espaços, seu poder de articulação e polarização do território nacional, e os novos arranjos espaciais e suas conexões com as transformações de suas bases produtivas estão vinculadas às análises sobre as dinâmicas de estruturação das metrópoles, de produção e reestruturação econômica, social e espacial em curso, dos movimentos migratórios e pendulares e suas implicações na expansão dessas aglomerações.

SESSÃO 1.1 – ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO

Coordenadores:

- Olga Firkowski (UFPR)
- Rosa Moura (IPEA)
- Paulo Roberto Rodrigues Soares (UFRGS)
- Jan Bitoun (UFPE)

A reprodução de padrões heterogêneos de organização do espaço verificados no Brasil e no restante da América Latina é resultado principalmente dos esforços em direção à inserção desses países no mercado internacional. A organização do espaço urbano em suas múltiplas escalas (local, metropolitana, regional, nacional) tem a sua promoção e manutenção forjada pelas dinâmicas sociais, econômicas e políticas. O impacto desses processos, no entanto, pode ainda ser compreendido a partir da relação dual com a realidade do território, no sentido de que esta não é apenas consequência, mas também causa do formato de desenvolvimento dessas dinâmicas.

Considerando as recentes transformações das cidades e os novos arranjos espaciais decorrentes, cabe investigar se essas mudanças têm dado novo fôlego para a manutenção de padrões de apropriação da cidade ou se são capazes de inaugurar novas lógicas sobre o território.

NOTA INTRODUTÓRIA

Como resultado do Congresso Observatório das Metrópoles Vinte Anos | As Metrópoles e o Direito à Cidade: dilemas, desafios e esperanças apresentamos os Anais, que foram desenvolvidos em formato de arquivo digital (PDF).

Os Anais estão divididos em dez partes coincidentes com os Eixos Temáticos e suas sessões específicas, que nortearam o Simpósio do Congresso, além de um volume introdutório, numerado como “00”, que engloba o Índice Geral que abarca todos as outras partes. No arquivo dedicado aos pôsteres, são apresentados os resumos expandidos submetidos por seus autores.

00 | ÍNDICE GERAL
EIXO 01 – TERRITÓRIO
1.1 | ORÇANIZAÇÃO DO ESPAÇO
1.2 | ECONOMIA METROPOLITANA
1.3 | MEGARREGIÃO
EIXO 02 – GESTÃO E GOVERNANÇA URBANA
2.1 | GESTÕA DAS ÁGUAS
2.2 | MOBILIDADE URBANA
2.3 | REGIMES URBANOS
EIXO 03 – DIREITO À CIDADE
3.1 | ECONOMIA SOLIDÁRIA
3.2 | ESTRUTURA SOCIAL
3.3 | DIREITO À CIDADE E HABITAÇÃO
PÔSTERES
4 | SESSÃO DE PÔSTERES

Os conteúdos dos trabalhos expostos nos Anais são de inteira responsabilidade dos autores, incluindo a revisão de texto e uso de imagens.

COMISSÃO ORGANIZADORA
(OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES – NÚCLEO RIO DE JANEIRO)

Luiz Cesar De Queiroz Ribeiro
Elizabeth Alves
Juciano Rodrigues
Karoline Souza
Patrícia Ramos Novaes
Samuel Thomas Jaenisch
Thais Velasco
Tuanni Rachel Borba

COMISSÃO COMUNICAÇÃO

Carolina Calcavecchia
Luísa Sobral

COMITÊ CIENTÍFICO

Adauto Lúcio Cardoso (UFRJ)
Inaiá Moreira de Carvalho (UFBA)
Jupira Mendonça (UFMG)
Luciana Corrêa do Lago (UFRJ)
Luciano Fedozzi (UFRGS)
Maria do Livramento Clementino (UFRN)
Marcelo Gomes Ribeiro (UFRJ)
Orlando Alves dos Santos Junior (UFRJ)
Sérgio de Azevedo (UENF)

SUMÁRIO

Para ir direto a um texto específico, basta clicar sobre a indicação de seu título ou de seu(s) autor(es) neste sumário.

ESPECIFICIDADE EM UMA URBANIZAÇÃO TARDIA: O CASO DE MACAÍBA-RN NA REGIÃO DA GRANDE NATAL

JUAN MULLER DE ANDRADE BANDEIRA

ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA E SUA INTERFACE COM A DINÂMICA METROPOLITANA NO CASO DA RMN.
UMA REVISÃO SOBRE A ORGANIZAÇÃO SOCIOESPACIAL METROPOLITANA E OS DESAFIOS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS.

EDILZA PAULA QUEIROZ ALVES
ZORAIDE SOUZA PESSOA

QUADRO DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL PARA PROJETOS DE INTERVENÇÃO URBANA EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS.

GILDA COLLET BRUNA
CRISTINA K. CASELLI CAVALCANTI
NATHALIA DA MATA
SASQUIA HIZURU OBATA

A VITRINE TURÍSTICA: TRAJETOS E VIVÊNCIAS DOS TRABALHADORES DO ESPAÇO TURISTIFICADO DE FORTALEZA/CE

PAULO NICHOLAS MESQUITA LOBO

PADRÕES DE OCUPAÇÃO DO SOLO E PLANEJAMENTO URBANO: ESTUDO DE CASO DO BAIRRO CASTELO BRANCO EM JOÃO PESSOA, PARAÍBA

DAYSE LUCKWÜ MARTINS
SIDNEY PEREIRA DOS SANTOS JUNIOR
RITA ALEXANDRA MADEIRA LOURENÇO
CARLOS DANIEL DE ARAÚJO

A OCUPAÇÃO IRREGULAR EM TERRITÓRIOS TOMBADOS: O CASO DA SERRA DOS CRISTAIS EM DIAMANTINA, MG

NOARA SILVA RABELO
MICHELLE APARECIDA BATISTA

ORDENAMENTO DO AGLOMERADO URBANO DA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO RIO CUIABÁ (RMVRC): IMPACTOS DA ATUAÇÃO PRIVADA NA IMPOSIÇÃO DE EIXOS DE EXPANSÃO

DORIANE AZEVEDO
FRANK GIORDANY AQUINO FRAPORTI

PADRÃO DE URBANIZAÇÃO MUNDIAL: O CASO DE PORTO ALEGRE ANÁLISE DO MODELO DE CIDADE LATINO AMERICANO NA METRÓPOLE PORTO-ALEGRENSE

HENRIQUE DORNELES DE CASTRO

POLÍTICAS DE TURISMO, VILEGIATURA E VETORES DE EXPANSÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA NA COSTA DO SOL POENTE DO CEARÁ.

TIAGO DA SILVA CASTRO
ALEXANDRE QUEIROZ PEREIRA

ESTADO E TERRITÓRIO NA URBANIZAÇÃO NEOLIBERAL
POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

BARBARA LÚCIA PINHEIRO DE OLIVEIRA FRANÇA
CAROLINA AMARAL GUIMARÃES DE LIMA SOUZA
ANA CLARA VARGAS

A DENSIDADE DE COMÉRCIOS E SERVIÇOS E O PADRÃO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO NOS EIXOS DE EXPANSÃO METROPOLITANA NORTE E SUL DE NATAL-RN

NILBERTO GOMES DE SOUSA
JULLIANI LAISS ALVES MAIA

CIRCUITOS DE RESISTÊNCIA SOB AS LUZES DA METRÓPOLE NEOLIBERAL: ANÁLISE SOCIOESPACIAL DA FRAGMENTAÇÃO E DISPERSÃO URBANOS NA PERIFERIA BELO-HORIZONTINA

PATRÍCIA SILVA GOMES

IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO CIDADES DO CEARÁ I – CARIRI CENTRAL E SEUS DESDOBRAMENTOS NA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI-CE

FRANCISCA FERNANDA BATISTA DE CASTRO
VIRGINIA CÉLIA CAVALCANTE DE HOLANDA

RIO METROPOLITANO
CONCENTRAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO, DISPERSÃO E FRAGMENTAÇÃO COMO FUNDAMENTOS DA DINÂMICA TERRITORIAL

JULIANA LUQUEZ

DINÂMICA URBANA EM MACEIÓ/AL: NOVAS/VELHAS FORMAS, AS MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS EM CURSO

LUCIANE MARANHA DE OLIVEIRA MARISCO
ANDREA GEÓRGIA S. DE ARAÚJO
LÍVIA MENEZES DAS NEVES LINS
RENATO BRAGA CORREIA

MOBILIDADE PENDULAR E METROPOLIZAÇÃO EM DOIS RECORTES ESPACIAIS DO RIO GRANDE DO SUL, BRASIL

HELENIZA ÁVILA CAMPOS
CAROLINA CHASSOT
DOUGLAS SILVEIRA MARTINI
EDILENE LIRA

METROPOLIZAÇÃO BRASILEIRA: MUITO MAIS QUE A SIMPLES CONFIGURAÇÃO DE METRÓPOLES

ROSA MOURA

AS CIDADES LATINO-AMERICANAS NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO: UM OLHAR SOB A PERSPECTIVA DA HIERARQUIA E REDE URBANA MUNDIAL

IVANDRA ALVES RIBEIRO

VIALIDAD INTERURBANA Y DINÁMICAS METROPOLITANAS.
EL CASO DE LA REGIÓN URBANA INTERMEDIA SANTA FE-PARANÁ, ARGENTINA.

JAQUELINA PAOLA SANTIAGO

URBANIZAÇÃO DISPERSA: TECIDO URBANO NA EXPANSÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR – RMS.
FENÔMENO DE EXCLUSÃO OU NOVO PADRÃO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL?

MA. DAS GRAÇAS B. GONDIM DOS SANTOS PEREIRA
GILBERTO CORSO PEREIRA

A CIDADE-REGIÃO DE PORTO ALEGRE: ANÁLISE DA DESCONCENTRAÇÃO METROPOLITANA A PARTIR DE DADOS SOCIOECONÔMICOS

LEONARDO OLIVEIRA SASSI
PAULO ROBERTO RODRIGUES SOARES

SHOPPING CENTERS E O PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO DO ESPAÇO: NOVAS ARTICULAÇÕES DO CAPITAL EM FORTALEZA

TIAGO ESTEVAM GONÇALVES

EXPANSÃO URBANA NA RIDE DA GRANDE TERESINA: METROPOLIZAÇÃO E DINÂMICA INTRAMETROPOLITANA

GABRIEL RODRIGUES DA SILVA

A EXPANSÃO URBANA QUE O RURAL DELIMITA: O RURAL NOS PLANOS DIRETORES DE CIDADES MÉDIAS DO INTERIOR NA MACROMETRÓPOLE PAULISTA

CHIARA ALVES DE OLIVEIRA
GISELA CUNHA VIANNA LEONELLI

PARQUE OU HIPERMERCADO – QUANDO O ESPAÇO PÚBLICO NÃO ESTÁ DISPONÍVEL NAS PRATELEIRAS.

ALEXANDRE VINÍCIUS DO CARMO

¿LEGITIMACIÓN FORMAL O CONSTRUCCIÓN COLECTIVA?
DEBATE EN TORNO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

MALENA LUCÍA REYES

DUAS DÉCADAS DA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL: ESTUDO DA GOVERNANÇA METROPOLITANA A PARTIR DA ELABORAÇÃO DOS PLANOS PLURIANUAIS MUNICIPAIS

BRUNNO COSTA DO NASCIMENTO SILVA
RAQUEL MARIA DA COSTA SILVEIRA
MARIA DO LIVRAMENTO MIRANDA CLEMENTINO
LINDIJANE DE SOUZA BENTO ALMEIDA

A QUESTÃO DA MORADIA NO PLANEJAMENTO DA METRÓPOLE DE CURITIBA

LORREINE SANTOS VACCARI
MADIANITA NUNES DA SILVA

“NOMEIA QUEM PODE, OBEDECE QUEM TEM JUÍZO” – UMA DISCUSSÃO SOBRE TOPONÍMIAS, PODER E TERRITÓRIO NO MUNICÍPIO DE NILÓPOLIS-RJ

ENDERSON ALBUQUERQUE
MIGUEL ÂNGELO RIBEIRO

REFLEXÃO SOBRE AS REDES LOCAIS E GLOBAIS: PERSPECTIVA SOBRE POSSIBILIDADES E FRAGILIDADES, CONEXÕES E DESCONEXÕES DO MUNICÍPIO DE JENIPAPO DOS VIEIRAS/MA

GRETE SOARES PFLUEGER
BRUNA ANDRADE FERREIRA
SHIRLEN CAROLINE RABELO CABRAL

APROPRIAÇÃO ESPACIAL URBANA A PARTIR DA ABORDAGEM DOS MARCOS TEÓRICOS DE PLACEMAKING E GENTRIFICAÇÃO

FERNANDA COSTA DA SILVA

OS USOS E ABUSOS DOS TERRITÓRIOS DA FAVELA DO VIDIGAL PELA ATIVIDADE TURÍSTICA PÓS UPP (2012)

FAUSI KALAOUM

AS FAVELAS DO RIO DE JANEIRO COMO OBJETO DE DISPUTAS SIMBÓLICAS E POLÍTICAS: “ILEGALIDADE” E CRIMINALIZAÇÃO NO EMBATE ENTRE PERSPECTIVAS MODERNIZANTE E DECOLONIAL

NICOLAS QUIRION

NOVAS LÓGICAS DE OCUPAÇÃO, ARTE E RESISTÊNCIA: O HABITAR PENSADO A PARTIR DE PRÁTICAS CULTURAIS E POLITICAS

FRANCINE NUNES DA SILVA

ESTUDO COMPARATIVO DE OCORRÊNCIA DE GENTRIFICAÇÃO EM CIDADES BRASILEIRAS A PARTIR DE CATEGORIAS DE ANÁLISE APONTADAS POR NEIL SMITH

LIVIA PRIORI GONÇALVES
CRISTINA DE ARAÚJO LIMA
RAFAELA ANTUNES FORTUNATO

AS REGIÕES GOIANAS SOB O ASPECTO DA NOVA DIVISÃO GEOGRÁFICA DO IBGE: O FORMAL E O REAL, O IMEDIATO E O INTERMEDIÁRIO.

MARCOS BITTAR HADDAD
LEANDRO COSTA

THINK TANKS E PROCESSOS DE URBANIZAÇÃO: UM ESTUDO DE CASO NA AMÉRICA LATINA

LÍVIA PAULA ZANELLI DE MORAIS

O QUE UNE O CENTRO E A PERIFERIA?
REFLEXÕES SOBRE PORTO ALEGRE, RIO GRANDE DO SUL E SÃO FRANCISCO, CALIFÓRNIA

MAURÍCIO POLIDORO
ADRIENNE ROSENNA HALL
DANIEL CANAVESE

A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E O DESENVOLVIMENTO LOCAL: MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS E PENDULARES DOS EGRESSOS DO IFRN PARA CIDADES POLO

MARCUS VINICIUS DUARTE SAMPAIO

SISTEMA TERRITORIAL DE INOVAÇÃO E ANÁLISE REGIONAL: UMA PROPOSTA TEÓRICO-METODOLÓGICA PARA COMPREENSÃO DAS DINÂMICAS URBANAS NO NORDESTE BRASILEIRO

ANA CRISTINA DE ALMEIDA FERNANDES
JAN BITOUN
BERTRAND COZIC
JOSÉ GERALDO PIMENTEL NETO

REDES GLOBAIS DE INFORMAÇÃO NO TERRITÓRIO BRASILEIRO: A RECONFIGURAÇÃO RECENTE DO CIRCUITO PUBLICITÁRIO DE SÃO PAULO

EDUARDO AUGUSTO WELLENDORF SOMBINI
ADRIANA MARIA BERNARDES DA SILVA

O RECENTE INTERESSE DO SETOR MINERÁRIO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BH: NOVAS ESTRATÉGIAS CONTRA A REGULAMENTAÇÃO DO SETOR?

FLAVIO TORRE

RUPTURA E RECAPTURA NA POLÍTICA URBANA NACIONAL: NOTAS SOBRE O SURGIMENTO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES E SUA CONJUNTURA

LETICIA DOMINGOS VELLOZO

CONTRIBUIÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO DE ANÁLISES ESPACIAIS DA EVOLUÇÃO DE MANCHAS URBANAS: UMA NOVA OPÇÃO METODOLÓGICA

TWANE MARIA CORDEIRO XAVIER
DIEGO QUINTINO SILVA
LÍVIA IZABEL BEZERRA DE MIRANDA
JAN BITOUN

SERVIÇOS URBANOS E INFLUÊNCIA URBANO-REGIONAL: A OFERTA DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS COMO CARACTERIZADOR DE UMA REDE URBANA HIERARQUIZADA

RAIMUNDA AURILIA FERREIRA DE SOUSA

ESPECIFICIDADE EM UMA URBANIZAÇÃO TARDIA: O CASO DE MACAÍBA-RN NA REGIÃO DA GRANDE NATAL

Juan Muller de Andrade Bandeira

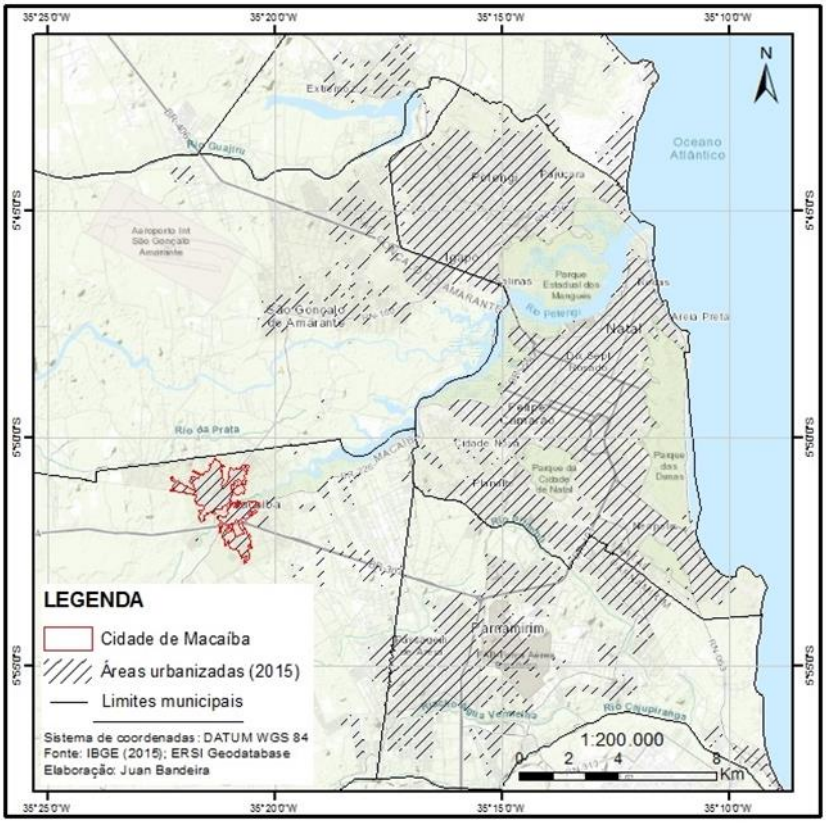
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, discente do Curso de Tecnologia em Comércio Exterior
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, aluno especial do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais
e-mail: juan.bandeira92@gmail.com

INTRODUÇÃO

O presente estudo é resultado das discussões realizadas em sala de aula, na disciplina: “Capitalismo e urbanização no Brasil”, ministrada pela Professora Maria do Livramento Miranda Clementino. Suas abordagens temáticas contribuíram e estimularam os questionamentos que nortearam essa pesquisa. Todavia, o ponto de partida foi a pesquisa monográfica apresentada ao curso de Licenciatura em Geografia do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, com título: “A cidade da indústria e a indústria da cidade: um olhar sobre a re-produção do espaço urbano de Macaíba-RN”.

Os estudos realizados em Clementino (1990), levou a problematização em torno da temática da urbanização tardia vivida no Rio Grande do Norte, levantando também questão sobre a característica da urbanização da região da Grande Natal, destacada na Figura 1, tendo a capital como o centro mais dinâmico e *sócio-economicamente* mais desenvolvido.

Figura 1: tecido urbano que forma a região da Grande Natal



Fonte: IBGE (2015)

A influência de Natal sobre a região referida, desencadeou uma série de transformações devido a sua interveniência sobre os territórios limítrofes, expandindo seu tecido urbano. Essa expansão ocorre em menor expressão sobre a cidade de Macaíba. De modo que Gomes (2015) indica sobre a necessidade de maiores estudos sobre a dinâmica sócio-espacial da cidade.

O entendimento sobre essa dinâmica sócio-espacial se encontra no processo de re-produção do próprio espaço urbano de Macaíba, revelando especificidades no contexto da urbanização do Rio Grande do Norte.

Diante desse quadro de referência, levando em consideração o *status* de município de média integração metropolitana, mesmo sendo limítrofe, quais as características sócio-espaciais adquiridas no processo de re-produção do espaço urbano de Macaíba que resultaram no "atraso" na sua articulação com o polo metropolitano e com a Grande Natal?

Este trabalho tem, para tanto, o objetivo de entender a dinâmica sócio-espacial da cidade de Macaíba, desvelando, nesse sentido, suas implicações no processo de integração com a dinâmica funcional dos espaços urbanos da Grande Natal. Perpassando, para alcançar tal objetivo, a contextualização do processo de re-produção do espaço urbano de Macaíba; o entendimento da dinâmica sócio-espacial da cidade no contexto da urbanização do Rio Grande do Norte e a abordagem da inserção da cidade na dinâmica funcional da Grande Natal.

Os procedimentos metodológicos para a construção deste trabalho se apoia na revisão bibliográfica dos referenciais que direcionaram as discussões na disciplina e em outros materiais que deram suporte as discussões em escala local. Além disso, para atender aos objetivos se optou pelo estudo de caso sob a perspectiva do levantamento de dados estatísticos no Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA) e nos censos demográficos, permitindo elaborar uma análise qualitativa no recorte temporal entre 1950-2016 com base em autores como, Marconi e Lakatos (2010) e Gil (2006).

A relevância deste trabalho está imbricada na compreensão das dinâmicas sócio-espaciais presentes na Grande Natal, mais especificadamente. Partindo, para tanto, da interpretação do contexto local relacionado as dinâmicas da formação do território funcional dessa região, revelando nesse sentido um arranjo espacial, notadamente, específico. O que não isola o fato apenas para Macaíba, dado as características da urbanização do Rio Grande do Norte.

O processo de re-produção do espaço urbano de Macaíba traz como característica a dualidade entre atividade industrial e um setor terciário interessantes direcionados ao atendimento das demandas consumo de primeira necessidade e, conforme vai se tornando mais significativa a população e maior seu nível de consumo, mais complexo e sofisticados vem se tornando os produtos comercializados e a organização do equipamento comercial. Nesse sentido, no que diz respeito a relação de Macaíba com a Grande Natal, sua dependência se reflete no consumo de serviços mais especializados e ao incremento de equipamentos urbanos de articulação da Grande Natal.

PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

A cidade é uma construção social composta por um sistema complexo de relações e inter-relações nas diversas escalas, caracterizando-se, na perspectiva histórico-materialista, como um campo de maior complexidade no tocante a relações e conflitos (VERAS, 2000).

Nesse sentido, a cidade é um ambiente construído pensado, mediante a construção política, dos sistemas técnicos, na estrutura produtiva e social, ou seja, re-

produção da vida coletiva. A cidade é, portanto, um ambiente complexo. Se re-produz nela símbolos, cultura, modos de produção e consumo, política, arte. Essas transformações se dão no tempo e no espaço transcendendo o espaço local que, sob influência da globalização, expande-se as características hegemônicas que resultam em uma certa "homogeneização" dos espaços (GOTTDIENER, 1993; CAPEL, 1997; SANTOS, 1997; VERAS, 2000).

O desenvolvimento do Meio Técnico-Científico-Informacional "aproximou" as cidades, reforçou as disparidades, aumentou a (inter)dependência e provocou, mas não somente, o processo de metropolização das cidades de modo que, dentro de um processo de articulação supranacional, elas se expandem regionalmente exercendo funções de comando social, político, econômico e cultural (GOTTDIENER, 1993; MONTE-MOR, 2006; SANTOS, 2008).

Nesse sentido, as metrópoles funcionam como um articulador, na perspectiva da mundialização da economia abordada por Benko (2002), do território baseado na re-produção de um espaço global flexível das cadeias produtivas. Isso se dá mediante a influência das redes econômicas *transfronteiriças* que articulam as diversas cidades em circuitos espaciais produtivos e em plataformas de comércio em âmbito global. De modo que se ampliam as conexões entre as cidades e, assim, as metrópoles desempenham importante função de nó geográfico (SASSEN, 2007; BENKO, 2002; MATTOS, 2005).

O urbano no Brasil dá seus primeiros passos no sistema agroexportador, mas é com a industrialização que a urbanização brasileira ganha lastro se destacando as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo como comando político, econômico, social e produtivo (FARIA, s/d; FARIA, 1976; FARIA, 1991). Na região Sudeste se desenvolveu, sob essa influência, maior concentração populacional e dinamismo econômico (FARIA, 1976; SANTOS, 2008).

A região Nordeste é inserida na dinâmica da produção industrial desse eixo regional como um elemento de complementaridade, sobretudo em relação a indústria paulista (CLEMENTINO, 1990; ARAÚJO, 2009).

Faria (1976) aponta para forte concentração da atividade industrial na região Sudeste reverberando também, no percurso da historia do desenvolvimento urbano brasileiro, maior concentração populacional. De igual modo, Santos (2008) reafirma que essa concentração urbana é condicionada pela centralização de um eixo dinâmico na região Sudeste.

Com a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), a partir dos anos de 1960, a região Nordeste ganha maior dinamismo desenvolvendo as potencialidades regionais e a indústria de base (ARAÚJO, 1984; ARAÚJO, 2002; CLEMENTINO, 1990; ARAÚJO, 2009). Entretanto, a espacialização atividades industriais ocorre também de modo concentrado em Recife, Fortaleza e Salvador (PEREIRA JUNIOR, 2015).

Os dados trazidos por Araújo (2002) indicam que as atividades industriais cresceram acompanhado pelo terciário, partindo dos investimentos feitos pela SUDENE, enquanto os indicadores da agricultura diminuem. Desse modo, agrava-se a dinâmica de urbanização na região Nordeste.

Com interiorização do processo produtivo nos anos 1990 a região Nordeste experimentou mudanças significativas regional e intra-regional. Assim, o

desenvolvimento da infraestrutura permitiu maior integração logística e comercial, inserindo os espaços locais na articulação regional (PEREIRA JUNIOR, 2015).

UMA ESPECIFICIDADE NA URBANIZAÇÃO TARDIA DO RIO GRANDE DO NORTE

O Rio Grande do Norte, de acordo com Araújo (2009), acompanha, entre as décadas de 1930 e 1980, o ritmo de crescimento do Nordeste, sobretudo com a larga expansão da indústria de transformação, tendo como piloto a indústria têxtil e de alimentos e bebidas mesmo que de forma complementar a indústria do Sudeste.

Conforme Araújo (2009), o crescimento econômico do estado não criou, devido sua estrutura territorial e baixa densidade técnica, um dinamismo econômico, resultando na baixa integração econômica nas escalas nacional e regional. Essa baixa infraestrutura manteve a baixa produtividade industrial no estado (CLEMENTINO, 1990).

A atividade algodoeira desempenhou importante papel na re-produção dos espaços urbanos do estado. O seu significativo aumento na produção até os anos de 1960 (safra de 1906/07-1910/11 com 8.123 toneladas e 1956/57-1959/60 com 22.388 toneladas) não foi acompanhada pelo desenvolvimento tecnológico, especialmente da superação do gargalo do beneficiamento e do processo produtivo, devido, principalmente, a manutenção da estrutura agrária concentradora, característica marcante do Nordeste (CLEMENTINO, 1990).

A generalização das usinas já nos anos de 1950 em território Potiguar, reforça-se a dinâmica de fragmentação administrativa do território junto ao aumento da população urbana, dado as modificações na agricultura. Esse momento da produção algodoeira “privilegiou” os núcleos urbanos (CLEMENTINO, 1990).

A cidade de Macaíba se insere nesse contexto com quatro unidades de beneficiamento, a primeira, construída nos anos de 1960, caracteriza-se mediante ao incremento produtivo local, gerando uma nova ordem para a urbanização do município (DANTAS, 1985; DANTAS, 2009).

Nesse sentido, a cidade de Macaíba se desenvolve por fatores econômicos e espaciais importantes na perspectiva das características da agroexportação sempre presentes no Rio Grande do Norte.

O primeiro é marcado pelo domínio político e econômico dos portugueses sobre o Rio Grande do Norte. O segundo é caracterizado pela divisão territorial do trabalho fundado na cana-de-açúcar, na pecuária e no algodão. O terceiro devido ao atraso na infraestrutura espacial. O quarto está imbricado no isolamento geográfico de Natal devido suas características geomorfológicas. E, por fim, o quinto é por estar localizada às margens do rio Jundiaí (DANTAS, 1985; DANTAS, 2009).

Macaíba ascende, durante o final do século XIX, como uma das vilas mais importantes do Rio Grande do Norte por ser um ponto de articulação, através do rio Jundiaí, com Natal se desenvolvendo como um dos principais entrepostos comerciais (MONTEIRO, 2007; DANTAS, 2009). Esse atrativo a atividade comercial culminou em um dos primeiros fluxos migratórios para a, até então, vila que, através dos investimentos de Fabrício Pedrosa, se amplia as atividades de comércio atraindo migrantes interessados na atividade.

Durante as primeiras atividades de exportação algodoeira, o pequeno porto era utilizado como modal de transporte, até o final do século XIX, para a capital. Essa atividade, segundo Dantas (2009), promove o desenvolvimento da vila resultando na construção das oito primeiras vias (Teodomiro Garcia, Augusto Severo, Nossa Senhora da Conceição, Francisco da Cruz, Pedro Velho, Maurício Freire, Prudente Alecrim e Dona Emília).

A atividade portuária exerceu um importante papel para a cidade devido a sua função de conexão com Natal. Como ponto de atração dos fluxos populacionais conflui, então, para a cidade, migrantes interessados na atividade comercial, sobretudo pela influência da feira por ser uma das mais importantes do Litoral Leste Potiguar (DANTAS, 1985).

As mudanças ocorridas, tanto em nível de Nordeste como também estadual, influenciaram a base produtiva de Macaíba, deixando de ser predominantemente agrícola passando a coexistir com as atividades de beneficiamento do algodão (DANTAS, 2009).

Esse processo, além do desenvolvimento da infraestrutura de Natal, resultou na decadência da cidade de Macaíba como entreposto comercial. Entretanto, a cidade continua a atender as demandas locais do comércio e a feira continua como auge da atividade comercial, atraindo comerciantes de outras cidades (DANTAS, 2009).

Quatro grupos especializados na atividade algodoeira se territorializaram em Macaíba até o final dos anos de 1960. Eram a “Medeiros e CIA”; a “Alfredo Fernandes e CIA”; a “Algodoeira São Miguel” e a “Nóbrega & Dantas”, mais tarde, no final dos anos de 1970, é instalada a indústria de Fiação de Algodão “Mocó” S/A, a Famosa (DANTAS, 2009).

Essa concentração ocorre porque a cidade se constituiu como ponto de interseção entre as áreas produtivas em aproximadamente 130 fazendas, onde hoje são os municípios de Ielmo Marinho, Bom Jesus, Vera Cruz, São Pedro e em Macaíba, e Natal (DANTAS, 2009). Conforme o relato constatado em entrevista realizada por Geovanny Dantas (2009), a “Nobrega & Dantas”, a maior da cidade, chegou a gerar cerca 300 empregos diretos. Desse modo, assim como Clementino (1990) menciona, a atividade de beneficiamento do algodão na cidade decorreu mediante a expansão da cotonicultura pela porção norte da região Agreste.

Essa conjuntura inferiu ao espaço urbano de Macaíba o desenvolvimento em sua infraestrutura. Como discorre Dantas (1984)

> [...] a partir de 1973 [...], como evidenciam as suas condições atuais, com água e saneamento, telefone e boa iluminação, rede escolar e serviços de saúde satisfatórios; pavimentação não só no centro da cidade mas ainda nos arredores até onde se faz necessário; fábricas de óleo, fiação e de porcelana; conjuntos residenciais bem localizados e bem limpa toda a periferia urbana; bem como a existência de convênios de interesse público (DANTAS, 1985, p. 61).

Para esse momento, Dantas (2009, p. 107) se refere como “[...] o primeiro grande fluxo migratório para a cidade de Macaíba”. Como mostra o Quadro 1, a população urbana de Macaíba entre os censos de 1970 e 1991 triplicou.

Quadro 1: evolução da população urbana da Grande Natal

Municípios	Período									
	1970		1980		1991		2000		2010	
	Urb.	Rur.	Urb.	Rur.	Urb.	Rur.	Urb.	Rur.	Urb.	Rur.
Natal	257.466	6.913	416.892	X	606.887	X	712.317	X	803.739	X
Macaíba	9.929	19.197	17.029	14.241	29.019	14.431	36.041	18.842	42.631	26.836
Parnamirim	2.970	10.096	3.712	11.532	5.833	12.913	109.139	15.551	202.456	X
S. G. do A.	4.055	14.771	5.745	25.052	8.241	37.220	9.798	59.637	74.099	13.569
Extremoz	741	8.250	3.350	5.446	8.169	6.772	13.418	6.154	15.769	8.800

Fonte: IBGE – Censo Demográfico

Esse crescimento da população urbana da cidade de Macaíba está balizado no processo histórico do uso e ocupação do solo, sobretudo no que diz respeito as atividades produtivas e comerciais. A expansão do setor terciário de Natal também contribui para esse fenômeno, mas se mostra menos eficientes se comparado a influência ocorrida nas cidades de Parnamirim e São Gonçalo do Amarante.

Na estruturação da Grande Natal como a região economicamente mais dinâmica, os projetos de expansão industrial tiverem importância considerável. Entretanto, pouco contribuiu com a formação da rede urbana potiguar por terem se concentrado fortemente na Região Metropolitana de Natal, sobretudo na região da Grande Natal (MATOS, 2015).

Entre 1960-77, dos 86 projetos industriais direcionados ao estado nos segmentos da extração mineral, alimentar, têxtil, de vestuário e calçado, e de pesca; 45 deles foram para Natal; oito para Parnamirim, quatro para São Gonçalo do Amarante. Mossoró recebeu 6 projetos e Macau 4 (MATOS, 2015).

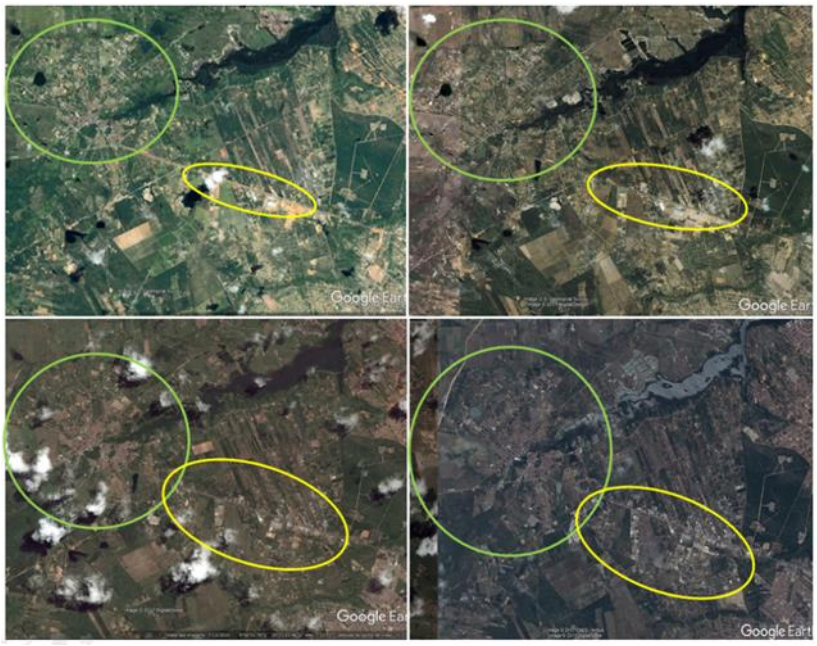
Apesar da modernização e expansão do setor secundário e terciário de Natal, entre as décadas de 1980 e 1990, o setor terciário amplia em números de estabelecimentos, se formando, segundo Dantas (2009), como a principal base econômica do município. O terciário se espacializa nas ruas “da Conceição”, “Pedro Velho” e “João Pessoa” e, à medida que se expande, insere as ruas “Dr. Francisco da Cruz”, “Professor Caetano”, “Jundiaí”, “Dona Emília”, “Mônica Dantas” e as travessas “Maurício Freire” e “Afonso Saraiva” (DANTAS, 2009).

No final dos anos 1990, o Poder Legislativo autoriza o Poder Executivo do Estado a criar o Centro Industrial Avançado (CIA) através da Lei 7.070, de 10 de outubro de 1997. Direciona-se, desse modo, a atividade industrial, uma área 2.000.000 de m², no Km 3,5 da BR-304. Os lotes são destinados por meio de transferência onerosa, sob a forma de alienação ou concessão real de uso para as empresas que se enquadram dentro da política econômica do Governo do Rio Grande do Norte (DECRETO 7.070, 1997). O Centro Industrial Avançado é espacializado na interseção entre os tecidos urbanos de Macaíba, Parnamirim e Natal, como evidenciará a Figura 2.

Apesar do freio no crescimento da população urbana da cidade entre os censos de 1991-2000 e 2000-2010, a expansão da indústria para o CIA fomenta uma “menor” influência do crescimento de Natal sobre Macaíba, embora aumente a dependência dos serviços de maior sofisticação concentradas na capital. O espaço urbano de Macaíba

se expande tendo o setor terciário e secundário locais também como seu motor, haja vista o aumento na densidade espacial deste (Figura 2).

Figura 2: expansão do tecido urbano de Macaíba e sua proximidade ao CIA

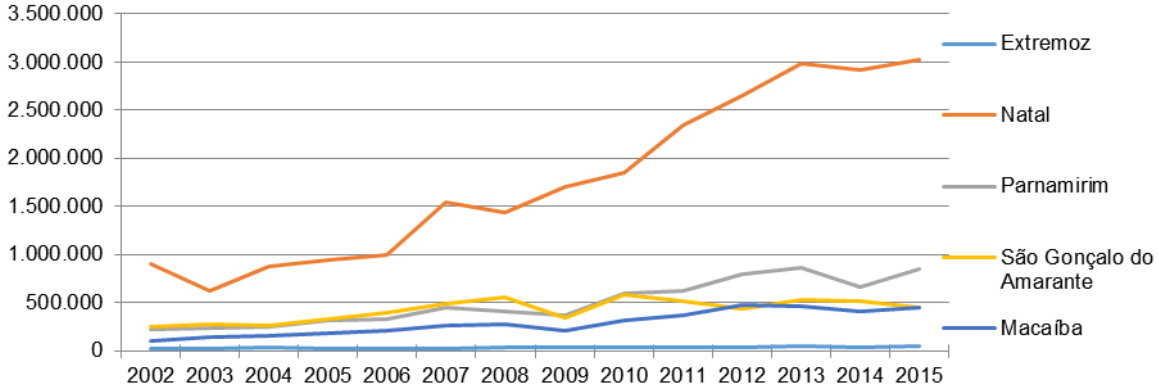


Fonte: adaptado do Google Earth

Mesmo diante do incremento da indústria não é perceptível, até o censo de 2000, um novo paradigma para a urbanização do Rio Grande do Norte, sobretudo, nesse recorte da Grande Natal. Ocorre que a maior importância política e econômica herdada historicamente, são os casos de Natal, Ceará-Mirim e Macaíba, obtidas por determinados municípios se reproduziram na formação dos maiores aglomerados urbanos, devido, preponderantemente, a dinâmica migratória e construção de um sistema econômico local (ARAÚJO, 2009).

Com o censo de 2000, pode se perceber o aumento na população em toda região da Grande Natal, principalmente em Parnamirim e, no censo 2010, em São Gonçalo do Amarante. A expansão de Natal impõe forte dinâmica econômica por exercer influência em todo o estado, como mostra a Figura 3, devido a maior participação no Produto Interno Bruto do estado nos setores secundário e terciário como apresenta os Gráficos 1 e 2.

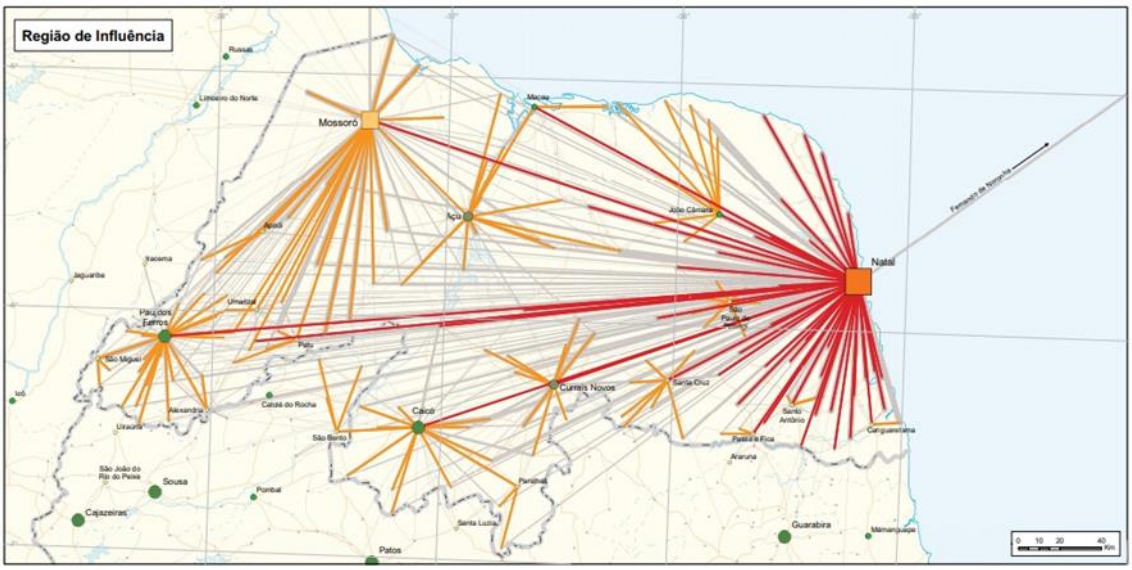
Gráfico 1: valor adicionado bruto a preços correntes da indústria de transformação (Mil Reais)



Fonte: IBGE

O maior dinamismo na Grande Natal se deu pela presença do Estado e, para isso, com Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial (PROADI), conforme aponta Matos (2015), se gerou, entre 2003 e 2007, 40 mil empregos com R$ 625,4 milhões em investimentos principalmente nos segmentos de bebidas e alimentos, de fabricação de produtos de borracha e plástico, de produtos químicos, de produtos têxtil, de artigos de vestuário e acessórios e de extração de minerais não-metálicos (MATOS, 2015).

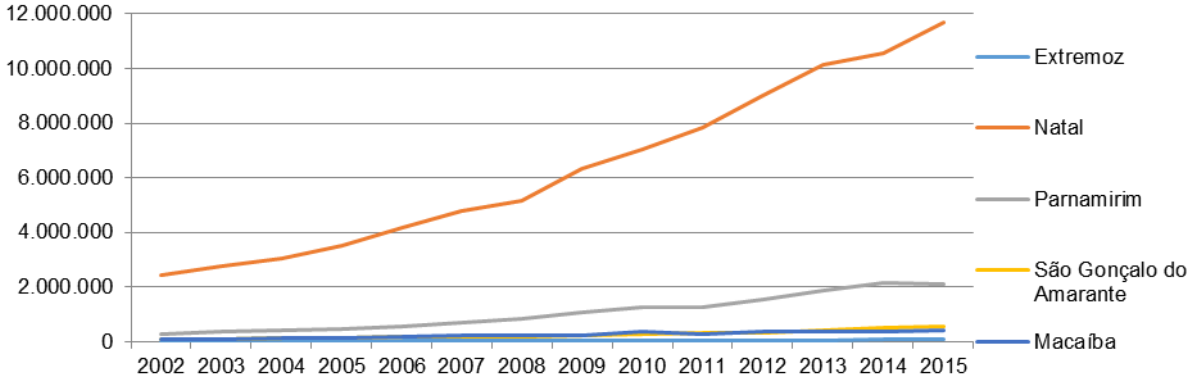
Figura 3: região de influência de Natal no estado como Capital Regional A



Fonte: IBGE – REGIC 2007 (2008)

Os investimentos na cadeia produtiva reforçam o terciário, como revela o Gráfico 2, principalmente na Grande Natal devido a concentração dos investimentos tendo em vista que 68 dos 108 projetos industriais serem locados na Região Metropolitana de Natal (MATOS, 2015).

Gráfico 3: valor adicionado bruto a preços correntes dos serviços, exclusive administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social (mil reais)



Fonte: IBGE

A participação do PIB da indústria de transformação e dos serviços em Macaíba mantém-se em certa estabilidade, mas, em relação ao terciário, criando novas territorialidades e, cada vez mais, se diversificando. Diferentemente, Natal e Parnamirim continuam crescendo. Esse segundo município se amplia devido à expansão de Natal sobre seu território através da especulação imobiliária e verticalização. Dessa forma, os Quadros 2 e 3 mostram o crescimento dos empreendimentos empresarial e do pessoal ocupado respectivamente.

Quadro 2: número de empresas atuantes

Municípios	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Natal	20.477	20.657	21.855	22.157	23.065	23.496	21.958	22.571	22.356
Macaíba	756	732	860	864	900	925	915	959	916
Parnamirim	2.890	3.036	3.333	3.746	3.814	4.203	3.948	4.221	4.416
S. G. do A.	536	584	672	890	805	885	967	919	933
Extremoz	179	197	207	247	253	270	247	315	331

Fonte: IBGE

Quadro 3: quantitativo do pessoal ocupado

Municípios	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Natal	302.792	311.104	329.503	336.604	348.891	344.487	347.344	337.718	325.032
Macaíba	10.317	10.443	11.854	11.805	11.375	12.088	12.393	12.579	10.811
Parnamirim	29.678	30.988	36.100	39.609	43.591	47.804	43.568	45.568	45.328
S. G. do A.	9.501	10.569	12.499	12.307	12.732	12.795	16.753	18.384	15.656
Extremoz	1.322	1.568	1.912	2.044	2.730	2.941	2.693	2.852	2.548

Fonte: IBGE

De modo geral, o número de empresas ativas na região da Grande Natal cresceu resguardadas algumas variações. Os municípios de São Gonçalo do Amarante e Extremoz diminuem significativamente. O primeiro, de 890 empresas em 2011 para 805 em 2012, mas cresce, em 2013, para 885. O segundo de 270, em 2013 para 247 em 2014, subindo para 315 no ano seguinte. Parnamirim e Natal também registram importantes quedas entre 2013 e 2014.

Em contrapartida, registra-se até 2014, progressivo aumento no número do pessoal ocupado, com exceção para Parnamirim e Extremoz que sofrem significativa queda em 2014. No entanto, em São Gonçalo do Amarante, ocorre um crescimento exponencial do pessoal ocupado.

Esses dados revelam certo comportamento nuclear em cada município da Grande Natal, carecendo de maiores estudos sobre suas respectivas dinâmicas internas, como no caso de São Gonçalo do Amarante que, empiricamente, passa por intensas mudanças no uso e ocupação do solo e, com base nos dados, recebeu incremento industrial entre 2009-10 e 2012-13. Além do expressivo aumento na população, sobretudo a urbana.

Em relação a Macaíba, entre 2008 a 2013, o número de empresas atuantes sobe, de 756 para 925, chegando em 2015 a 959. Esse cenário é constituído com a consolidação do CIA e o aumento da população que tem contribuído com as mudanças sócio-espaciais na cidade, como mostrou a Figura 2 a respeito do aumento da densidade do tecido urbano e do próprio CIA.

O cenário apresentado pelo Quadro 3 revela queda de 479 postos de trabalho ocupados entre 2010 e 2012. Em contrapartida, o Censo Demográfico de 2010 registrou aumento no quantitativo de pessoas que trabalham por conta própria em relação a 2000 (de 3.389 em 2000 para 5.499 em 2010) além do número de empregadores (de 172 em 2000 para 241 em 2010). É possível, portanto, aferir que houve incremento do terceiro setor da economia urbana e possível aumento da informalidade, contribuindo com as aferições de Dantas (2009) além da criação de novas territorialidades urbanas devido sua re-produção no espaço.

Isso fez com que as atividades comerciais na cidade criassem maior densidade nas regiões urbanas em que há maior concentração de equipamentos da administração pública e de serviços, sobretudo os bancários onde há maior circulação de pessoas. Ocorre, dessa maneira, o que Bandeira (2016) percebe no estudo sobre as mudanças na paisagem do comércio na "área *core*" da cidade, um processo de re-produção da paisagem com fins de aumento na competitividade.

O Plano Plurianual do Rio Grande do Norte 2012-2015 se detém a 150 investimentos através do PROADI, distribuídos entre as Regiões de Desenvolvimento. Entretanto, o documento reforça o conceito de desenvolvimento industrial historicamente construído no estado, não contribuindo com a espacialização da indústria Potiguar pelo território nem incrementando indústrias que produzem produtos de maior valor agregado (MATOS, 2015). Mantendo, dessa forma, uma caricatura generalista da indústria Potiguar, sendo moldada a atender, muito mais, as demandas locais do que o desenvolvimento do potencial produtivo e valorização da indústria.

Do ponto de vista do paradigma recente da Grande Natal, a expansão do tecido urbano de Natal fez aumentar a sinergia entre esses municípios (CLEMENTINO, 2015). Assim, ao pensarmos sobre os municípios que formam a Grande de Natal e, até mesmo a RMN, não é possível dissociar a influência da capital e o desenvolvimento de uma estrutura de mercado interno.

De acordo com Clementino (2015), a cidade de Macaíba se põe como um elemento de consolidação do segundo arco de integração metropolitana devido a sua participação na oferta de emprego na indústria de transformação; pela dinâmica de

expansão de Parnamirim; e a consolidação de grandes empreendimentos urbanos, como o Aeroporto de São Gonçalo do Amarante.

Destarte, os projetos estruturantes da Região Metropolitana de Natal se encarregam da integração do segundo arco referido. De acordo com Silva (2016), dos 20 projetos, 7 se espacializam no território de Macaíba, além disso, os demais projetos rebatem ao seu território de modo "indireto".

Esses projetos estruturantes exercem influência na ressignificação do uso e ocupação do solo em Macaíba, ampliando o número de loteamentos mediante especulação imobiliária e modificando a predominante paisagem rural do modal viário que liga a BR-304 ao aeroporto. Este, por sua vez, modifica a dinâmica regional por exercer uma centralidade urbana, contribuindo para a inserção de Macaíba no posto de alto nível articulação funcional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A busca por entender a dinâmica sócio-espacial da cidade de Macaíba-RN, na tentativa de desvelar suas implicações no processo de integração na região da Grande Natal, também resultou no entendimento do papel exercido pela cidade na "contenção", em certa medida, da migração para Natal.

A cidade de Macaíba desempenhou um importante papel de articulação do sistema produtivo, no que diz respeito à agroexportação que se dirigia para Natal. Se re-produzindo de acordo com os momentos e as exigências técnicas feitas por cada cadeia produtiva, mesmo que tenha havido também a resistência a modernização do território.

Nesse contexto, o processo de re-produção do espaço urbano de Macaíba faz se afirmar forte dinâmica em torno do setor terciário, sendo este um elemento importante nas transformações sócio-espaciais, criando territorialidades com sua constante espacialização e modificações na paisagem urbana na chamada região central.

A partir da Segunda Guerra Mundial, Natal, devido as melhorias na infraestrutura, se consolida como capital, pois a "partir desse evento a capital estadual concentra populações e desenvolve atividades terciárias" (CLEMENTINO, 1990, p. 286). Entretanto, a generalização da usinagem do algodão fez a cidade de Macaíba figurar como um dos centros geradores de PIB, construindo em torno dessa atividade um sistema econômico local e o terceiro setor da cidade, sobretudo a feira, abastece a população com os itens de consumo imediato.

Nesse sentido, a cidade responde na rarefeita urbanização do Rio Grande do Norte como um centro de atração populacional se constituindo também nesse momento como um nó de articulação regional para atividade algodoeira. Assim, Macaíba desenvolve sua infraestrutura urbana.

O desenvolvimento dessa estrutura sócio-espacial e sócio-economica vem contribuindo com a lenta inserção do território macaibense na dinâmica funcional da Grande Natal que, diferentemente de outros municípios que sofreram maior influência da intensa urbanização de Natal.

A esse respeito a instalação do Centro Industrial Avançado contribuiu não só com a atividade produtiva e geração de empregos na Grande Natal, sobretudo com os municípios limítrofes de Natal e Parnamirim, mas também com a manutenção da relação

trabalho-consumo internamente, reduzindo assim a dependência das ofertas de emprego da capital.

A cidade de Macaíba não se estrutura unicamente como cidade dormitório, a sua baixa interação com a capital se dá pela influência do movimento histórico do setor produtivo do estado. A maior dependência se estabelece com o usufruto do setor terciário mais infraestruturado e que oferece maior sofisticação para o consumo.

Entretanto, esses equipamentos de consumo que dispõe maior infraestrutura e produtos sofisticados estão ganhando espaço na dinâmica comercial da cidade. Se instalaram na cidade filias da Lojas Americanas, Magazine Luiza e a matriz da rede Favorito de supermercados, este se especializando na Região Metropolitana de Natal significativamente.

Os projetos estruturantes da Região Metropolitana de Natal desempenham outra função significativa, tanto no que diz respeito a maior circulação na cidade quanto a equipamentos que estimulam reconhecidamente a dinâmica econômica ligada a Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Denilson da Silva. Dinâmica econômica, urbanização e metropolização no Rio Grande do Norte (1940-2006). 2009. 345 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, espaço e meio ambiente, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009. Disponível em: < http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285704>. Acesso em: 18 fev. 2017.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. Industrialização do Nordeste: intenções e resultados. In: MARANHÃO, Silvio (Org.). A questão Nordeste: estudos sobre a formação histórica, desenvolvimento e processos políticos e ideológicos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984, p. 71-82.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. Nordeste, nordestes: que nordeste?. 2002. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1951%3Anordeste-nordestes-que-nordeste-&catid=58&Itemid=414>. Acesso em: 11 jun. 2018.

BANDEIRA, Juan Muller de Andrade. O centro comercial de Macaíba/RN: um estudo de caso sobre as mudanças em seus aspectos paisagísticos. In: Exposição Geográfica. 1. 2016. Anais... Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2016, p. 42-47.

BENKO, Georges. Mundialização da economia, metropolização do mundo. Revista do Departamento de Geografia da USP. São Paulo: FFLCH, n. 15, 2002, p. 45-54.

CANO, Wilson; FERNANDES, A. C. O movimento do pêndulo: justiça social e escalas espaciais no capitalismo contemporâneo. In: CANO, Wilson. Ensaios sobre a rede urbana do Brasil. Campinas: Unicamp, 2011.

CAPEL, Horacio. Definição do urbano. Reproduzido de: Estudos Geográficos. n. 138-139, 1975.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Complexidade de uma urbanização periférica. 307 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas: IE/UNICAMP, 1990.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Ângela Lúcia. Caminhos para se pensar a metropolização de Natal: questões, hipóteses e referências. In:

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Ângela Lúcia (Orgs.). Natal: transformações na ordem urbana. Observatório das Metrópoles: Série Estudos Comparativos. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
DANTAS, Geovany Pachelly Galdino. Feira de Macaíba/RN: um estudo das modificações na dinâmica socioespacial. 2007. 209 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, Dinâmica e Reestruturação do Teriitório, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007. Disponível em: <http://repositorio.ufrn.br:8080/jspui/handle/123456789/18854>. Acesso em: 26 mai. 2016.
DANTAS, Meneval. Macaíba: imagens, sonhos e reminescência. Natal: Fundação José Augusto, 1985.
DONNE, Maristela Delle. Teorias sobre a cidade. Lisboa: Edições 70, 1979.
FARIA, Vilmar. Cinquenta anos de urbanização no Brasil. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, v. 4, p.98-119, 1991.
FARIA, Vilmar. O processo de urbanização no Brasil: algumas notas para seu estudo e interpretação. CEBRAP, São Paulo, s/d.
FARIA, Vilmar. O sistema urbano brasileiro. Estudos CEBRAP, São Paulo, Edições CEBRAP, n. 18, p. 91-116, 1976.
GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
GOMES, Rita de Cássia da Conceição. Fragmentação e gestão do território no Rio Grande do Norte. São Paulo, 1998. 231 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista Júlio Mesquita Filho, São Paulo, 1998.
GOMES, Rita de Cássia da Conceição; et al. A metrópole de Natal na rede urbana brasileira e sua configuração interna. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Ângela Lúcia (Orgs.). Natal: transformações na ordem urbana. Observatório das Metrópoles: Série Estudos Comparativos. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
GOTTDIENER, Mark. A reestruturação do espaço de assentamento. In: GOTTDIENER, Mark. A produção social do espaço urbano. São Paulo: EDUSP, 1993.
IBGE. Regiões de influência das cidades 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/PZEE/_arquivos/regic_28.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2018
MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos de metodologia científica. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
MATOS, Carolina de Fátima Almeida. Esforços governamentais locais para o desenvolvimento: desenhos, tendências e limites dos Fundos de Desenvolvimento Industrial nos estados do Rio Grande do Norte, Maranhão e Ceará (1985-2010). 2015. 104f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015. Acesso em: 18 fev. 2017.
MATTOS, Carlos de. Crescimento metropolitano na América Latina: Los Angeles como Referência?. In: DINIZ, Clélio C.; LEMOS, Mauro B. (Orgs.) Economia e Território. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2005.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. O que é o urbano, no mundo contemporâneo. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2006. Disponível em: < https://econpapers.repec.org/paper/cdptexdis/td281.htm>. Acesso em: 20 mar. 2018.
PEREIRA JÚNIOR, Edilson. Dinâmicas industriais e urbanização no Nordeste do Brasil. Mercator. Fortaleza, v. 14, n. 4, 2015. Disponível em: <http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/1784>. Acesso em: 26 mai. 2018.
RIO GRANDE DO NORTE. DECRETO, 7.070, 10/10/1997. Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/portal/_ups/legislacao/7.070.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2017.
SANTOS, Milton. Por uma Geografia Nova: da crítica a Geografia a uma Geografia crítica. 6. ed. São Paulo: EDUSP, 2004.
SANTOS, Milton. Técnica, espaço e tempo: Globalização e meio Técnico-Científico-Informacional. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2008.
SANTOS, Milton. Urbanização brasileira. São Paulo: EDUSP, 2008.
SASSEN, Saskia. El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza. EURE – Revista de Estudios Urbano Regionales, 2007, vol. 33, n. 100, p. 9-34. Disponível em: < http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1366>. Acesso em: 03 abr. 2018.
SOUZA, Marcelo Lopes de. Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.
VERAS, Maura. Trocando olhares: uma introdução à construção sociológica da cidade. São Paulo: Nobel, 2000.

ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA E SUA INTERFACE COM A DINÂMICA METROPOLITANA NO CASO DA RMN. UMA REVISÃO SOBRE A ORGANIZAÇÃO SOCIOESPACIAL METROPOLITANA E OS DESAFIOS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS.

Edilza Paula Queiroz Alves

UFRN/PPEUR.
Bolsista CAPES/BRASIL" Edital nº 02/2017. Mestranda no Programa de Pós Graduação em Estudos Urbanos e Regionais. edilzapaula20@gmail.com.

Zoraide Souza Pessoa

UFRN/PPEUR.
Profa. Dra Departamento de Políticas Públicas (DPP) e da Pós Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR). zoraidesp@gmail.com.

RESUMO

A urbanização através de suas dinâmicas econômicas e políticas impulsionaram o aumento populacional nas áreas urbanas, contribuindo para o fenômeno de metropolização. A Região Metropolitana de Natal possui uma configuração socioespacial marcada por níveis de desigualdades urbanas e espaços segregados. Essas desigualdades possuem relação significativa com o contexto da vulnerabilidade socioambiental ocasionada pelo uso e ocupação imprópria do solo, evidenciando riscos para essas populações com as alterações das mudanças climáticas. Este artigo tem o objetivo compreender se existe relação entre a organização socioespacial e o contexto de vulnerabilidade socioambiental aos impactos das mudanças climáticas. Para a realização do trabalho, os procedimentos metodológicos seguem a orientação de uma pesquisa quantitativa, abordando dados sociais econômicos e ambientais das populações da RMN. É possível perceber que a distribuição socioespacial é reflexo de fatores socioeconômicos e que refletem no contexto da vulnerabilidade, intensificando as mudanças climáticas. Nesse sentido, mecanismos de adaptação contribuem para a redução dos riscos associados à vulnerabilidade e aos impactos das mudanças climáticas.

Palavras – chaves: Adaptação, Mudanças Climáticas, organização socioespacial, Região Metropolitana de Natal, Vulnerabilidade.

INTRODUÇÃO

No Brasil, o processo de urbanização provocou grandes transformações no ambiente urbano, caracterizado pelas atividades econômicas que transformaram os espaços metropolitanos, transportando uma desordem com o crescimento populacional que refletiram em espaços desiguais e segregados. Esses espaços podem provocar fatores que influenciam no contexto das mudanças climáticas, levando a uma reorganização socioespacial do território.

Espaços segregados, na organização socioespacial são acentuados pelas desigualdades econômicas, podendo fragmentar o território, apontadas pela ocupação do solo em áreas de fragilidade ambiental que podem contribuir com o aparecimento de desastres. Estes estão associados a fatores determinantes na vulnerabilidade, uma vez que, a falta de infraestrutura para moradia, assim como, o desemprego são características construtivas para as dimensões de vulnerabilidade no contexto urbano. A vulnerabilidade na cidade está alinhada às condições de exclusão social e espacial para as camadas mais pobres, propensas às situações de riscos.

Sendo assim, a concentração da população urbana nos grandes aglomerados metropolitanos influenciados pelas atividades econômicas, corroboraram com as condições de risco e vulnerabilidade nas cidades, desencadeando a degradação ambiental pela instalação imprópria de moradias em áreas frágeis por grupos populacionais de baixa renda. Estes, por não terem condições de habitarem em locais com infraestrutura adequada se instalam em áreas que possuem alto teor de declividade, como em Áreas de Preservação Ambiental (APP), o que pode vir a propiciar desastres naturais associados às mudanças climáticas, os quais impactam diretamente o desenvolvimento das cidades e quem nela habita.

Dessa forma, as cidades precisam de ações de planejamento urbano para lidar com a configuração socioespacial e suas características de segregação e desigualdades sociais, assim como, de estratégias de adaptação às mudanças climáticas para minimizar o contexto dos riscos e da vulnerablidade para as populações.

Em suma, o objetivo da pesquisa consiste em investigar se existe relação entre a organização socioespacial na RMN (Região Metropolitana de Natal) e as condições de vulnerabilidade socioambiental aos impactos das mudanças climáticas. Por fim**,** o artigo está dividido em três capítulos, sendo o primeiro e o segundo uma discussão teórica sobre "Organização socioespacial e sua relação com espaços desiguais e vulneráveis" e **"**Adaptação e capacidade adaptativa como respostas aos desafios das mudanças climáticas na cidade". O último capítulo faz referência sobre a análise dos dados quantitativos para entender a "Organização socioespacial e os impactos da mudança climática na Região Metropolitana de Natal".

ORGANIZAÇÃO SOCIOESPACIAL E SUA RELAÇÃO COM ESPAÇOS DESIGUAIS E VULNERÁVEIS.

A organização socioespacial do território está associada às transformações da dinâmica metropolitana, seguindo os fenômenos da globalização e das reestruturações produtivas. As atividades econômicas possibilitaram a expansão dos espaços e provocaram as desigualdades no trabalho, e, consequentemente, interferiram no contexto da organização socioespacial.

Ao tratar da organização socioespacial os estudos investigam os principais processos da dialética da produção do espaço. As populações estão organizadas territorialmente segundo as relações sociais que elas exercem no espaço urbano. Em suma, o termo socioespacial é utilizado para compreender a estrutura social de como as populações estão inseridas, da relação com o uso e ocupação do solo, e das funções de trabalho que as mesmas exercem nesse espaço.

Essa organização assume disparidades de ocupação, tendo em vista que, a formação socioeconômica trata das condições de vida que as populações vão exercer territorialmente no espaço e como elas vão se organizar quanto ao seu uso.

> A organização social do território metropolitano é compreendida pela inscrição da estrutura social no espaço físico. Como a estrutura social é concebida a partir das posições que os grupos sociais (ou classes) ocupam no espaço social (BOURDIEU, 1996; 2008), importa saber como essas posições se expressam territorialmente. Isto é, importa analisar como os grupos sociais estão distribuídos no território metropolitano de modo a interpretar a existência de processos de segregação socioespaciais. (RIBEIRO, RIBEIRO, 2015, p.175).

Assim, a distribuição territorial acontece através de mecanismos socioeconômicos, em que os grupos sociais com maior poder aquisitivo se beneficiam de espaços com infraestrutura adequada para moradia, enquanto os de baixa renda se distanciam de territórios urbanos com infraestrutura e planejamento inadequado, o que acarreta em uma forma de segregação da população com privação social e econômica.

Essa segregação das populações nos espaços urbanos é o reflexo de uma sociedade capitalista, apontada pela organização social em classes, do acesso das

populações no território em que “As áreas segregadas representam papel ponderável no processo de reprodução das relações de produção no bojo do qual se reproduzem as diversas classes sociais e suas frações: os bairros são locais de reprodução dos diversos grupos sociais”. (CORRÊA, 1989, p. 65).

Corroborando com essa afirmativa, Ribeiro (2003), argumenta que a caracterização da organização do espaço urbano tem características predominantes impostas pelo Estado e pelas transformações ocorridas na economia. O Estado direciona os grupos sociais, segundo seus interesses, conduzindo as populações pelas suas condições socioeconômicas, essas condições são determinantes para os espaços segregados, afastados dos centros urbanos, ou seja, citadinos que apresentam vulnerabilidade social/econômica.

Dessa forma a questão urbana, o contexto da organização dos espaços metropolitanos, os grupos sociais, pode ser interpretadas, nesse sentido, desde o reflexo territorial da acumulação do capital no período em que o Brasil era colônia de Portugal, e posteriormente das atividades industriais (Oliveira 1982, apud RIBEIRO, 2016). Nessa perspectiva a relação das desigualdades urbanas se concretiza no contexto da organização territorial em que as transformações econômicas e o poder público, direcionam as classes sociais pobres para ocupações desiguais no meio urbano, segundo o seu papel no mercado de trabalho.

Assim as classes abastadas são transferidas paras áreas cujos, territórios se localizam em zonas de habitações precárias, expulsando assim as populações para as periféricas.

Á vista disso, a organização socioespacial de muitas metrópoles está relacionada aos níveis de desigualdades socioeconômicos das populações que são excluídas, diante de seu contexto econômico, sendo inseridas de forma desigual nas áreas urbanas. (QUADROS, MAIA, 2010). Essas desigualdades sociais e econômicas são impostas pelo processo de como se deu a configuração da urbanização, em que as ocupações são reflexos das estruturas socioeconômicas, em que delimitam os espaços de segregação socioespacial. (FREITAS, FERREIRA, 2011).

Os habitantes que possuem melhores condições econômicas se instalam em complexos urbanos com infraestrutura adequada para moradia, contudo o processo social de metropolização do espaço possui sistemas desiguais de renda, processos excludentes, políticas públicas ineficazes, que levam a questões de vulnerabilidade social e territorial (HARVEY, 2006).

Essas vulnerabilidades são expressas também pelos deslocamentos populacionais que contribuem para da degradação dos espaços territoriais, são identificados pelo movimento pendular, que possui uma relação com as populações migram para as regiões dos centros econômicos em busca de emprego, gerando impactos sociais, econômicos, políticos e ambientais mesmo sendo de curta duração, como é o caso de pessoas que trabalham em centros metropolitanos e moram em outras regiões. O movimento pendular altera demograficamente o território (HOGAN, 1996 apud PESSOA, 20009), pois estão ligadas as transformações e organizações socioespaciais da dinâmica metropolitana (GOMES, FREIRE, 2009).

Essas condições geram situações de vulnerabilidade social, relacionada aos aspectos socioeconômicos que interferem nas residências ocupacionais dessas

populações e na degradação dos territórios, outro aspecto são os citadinos localizados em áreas de fragilidades ambientais que podem causar riscos e perigos com aparecimento de desastres ambientais, referente ao contexto das mudanças climáticas.

Sendo assim, a relação entre a estrutura urbana e grupos sociais é representando pelo contexto da vulnerabilidade, que segundo Pessoa (2012, p. 19) "é a tônica central da contemporaneidade", em que estão agrupados com os riscos e perigos que interferem no sistema de vida, seja ele ambiental ou social, sendo assim, esses aspectos marcam profundamente o processo de metropolização em que seus precedentes são a polarização econômica e social do território.

Esse contexto da vulnerabilidade tem a capacidade de produzir ameaças de riscos, este inserido na forma de vida das pessoas em um contexto da modernização urbana, que contribui com a fragilidade do ambiente através de sua exploração. Este debate é caracterizado pelos avanços tecnológicos ligados ao desenvolvimento econômico, no qual, cooperou para uma sociedade de risco, sendo vulneráveis as relações globais territoriais, (BECK, 2011), em que esta multiplicidade de eventos tem relação direta com o contexto da distribuição socioespacial do território e significativamente com os segmentos de segregação e vulnerabilidade.

Portanto as características que marcam a habitação metropolitana está relacionada com as condições socioeconômica, nos quais os espaços de vida das populações, onde essas estão instaladas, a forma de viver e morar nos espaços, podem constituir um ambiente de risco e proporcionar desastres de natureza antrópica, sendo assim, citadinos que estão inseridos em áreas de degradação acompanhados de privação econômica estão vulneráveis a impactos das mudanças climáticas, no ambiente urbano.

Em decorrência da transformação do ambiente urbano natural, provocada por habitações impróprias, uso de solos em áreas de fragilidade ambiental, pela produção de lixo e esgoto, poluição atmosférica, nos quais, estes desencadeiam problemas ambientais urbanos que podem impactar a cidade e estarem sujeitos a desastres naturais causados pelos eventos climáticos.

Dessa forma a noção de vulnerabilidade, apresenta relação o acesso das populações no espaço urbano, interligados com os fatores socioeconômicos. Assim, as populações com baixo poder aquisitivo que se instalam em áreas de degradação ambiental nas metrópoles e estão propícias a sofrerem com os riscos de desastres (ALVES, 2015). A exposição a riscos provocados pela condição econômica incluem as populações mais carentes a residirem em locais expostos a riscos ambientais, sujeitos a enchentes e deslizamento de terras. (KAZTMAN et al., 1999, apud VERÁS, 2010).

Estes deslizamentos podem ser provocados pelos efeitos das mudanças climáticas, conceitualmente essas características estão relacionadas às condições de vulnerabilidade, composta pela "exposição ao rico, incapacidade de reação e dificuldades de adaptação diante da materialidade do risco" (MOSES, 1998, apud VERÁS, 2010, p. 41).

A organização socioespacial corroborou com mudanças drásticas para a sociedade e para o meio ambiente, configurando situações de segregação na cidade e as mudanças nas alterações do clima, contribuíram situações de vulnerabilidade. A

fragmentação da paisagem urbana e degradação ambiental (LOMBARDO, 2009), expôs as populações urbanas e o meio ambiente a riscos.

Esse contexto pode interferir na aparição dos perigos climáticos, devido à ocupação desordenada do território que comprometem os espaços verdes, configurando em vulnerabilidades socioambientais, "definida como coexistência ou sobreposição espacial entre grupos populacionais muito pobres e com alta privação (vulnerabilidade social) e áreas de riscos ou degradação ambiental (vulnerabilidade ambiental)". (ALVES, et al., 2006, p.43).

Partindo desse pressuposto, existe ligação entre o conceito da organização socioespacial com as condições socioeconômico, e a dinâmica da relação de trabalho que as populações exercem no espaço, corroborando para o contexto da vulnerabilidade socioambiental.

Portanto as cidades não estão preparadas para enfrentarem os impactos das mudanças climáticas (HOGAN, 2009). E a organização socioespacial está relacionada aos problemas das desigualdades urbanas em que os aspectos e as dificuldades sobre habitação, causam exclusão social nas camadas mais pobres, interferindo em espaços segregados e vulneráveis.

ADAPTAÇÃO E CAPACIDADE ADAPTATIVA COMO RESPOSTAS AOS DESAFIOS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NA CIDADE.

À medida que as populações crescem nas áreas urbanas, aumenta a influência das mudanças climáticas, e a ocorrência de desastres nas cidades gerando riscos paras os residentes urbanos, dessa forma os sistemas de adaptação, capacidade adaptativa e resiliência precisam estar cada vez mais integradas ao planejamento urbano.

A mudança do clima nas ultimas décadas é derivado de atividades humanas, o período industrial, desencadeou o aumento de emissões de gases de efeito estufa proporcionando alterações climáticas que impactaram os animais e as populações com as ondas de calor emitidas pelos gases que aquecem a Terra e contribuem com a mudança climática global.

Essas mudanças do clima implicam em danos ambientais, urbanos, sociais e econômicos que interferem em toda a estrutura da área urbana, causando fragilidade nesses sistemas e aumentando a vulnerabilidade das populações causadas pelas mudanças climáticas.

A vulnerabilidade nesse contexto está associada a populações que se encontram em situações socialmente em desigualdade econômica, ou vivendo em áreas segregadas, particularmente em regiões de alta exposição a risco, o que dessa forma as mudanças climáticas impactariam essas populações mais vulneráveis.

> A noção de risco, então, torna-se relevante para o estudo da vulnerabilidade, já que a situação de vulnerabilidade implica na possibilidade de ocorrência ou presença de um evento adverso, seja ele de qualquer natureza, para a unidade de referência. (DESCHAMPS, 2009; p.9).

Nesse sentido o risco implica em situações de perda, na ocorrência de desastres, em que as sociedades não estão preparadas para suportar esses riscos e estão cada

vez mais vulneráveis aos fenômenos naturais, assim as cidades vão se tornando lugares de riscos (MARANDOLA HOGAN, 2006).

> As cidades são o lócus da vulnerabilidade aos efeitos das mudanças climáticas. Variações na temperatura e no nível dos oceanos, na temperatura do ar, nos padrões de chuvas, ventos e neve, a deterioração da qualidade do ar, dentre outros, são fenômenos cujas consequências vêm se manifestando de modo particular nas cidades. (FURTADO, 2015, p. 19).

Estratégias de adaptação criam possibilidades para preparar as cidades para as mudanças do clima, na forma em que a adaptação esta relacionada à antecipação dos impactos frente às mudanças climáticas e associado ao contexto de vulnerabilidade que existe nas cidades, no sentido das desigualdades socioeconômicas e ambientais, como firma Cavalcante (2015, p. 76) que a adaptação "se refere a ações direcionadas a um determinado sistema vulnerável (setor da economia, região, bairro, cidades, comunidade), no sentido de atenuar impactos e reduzir danos por estímulos climáticos atuais ou futuros".

Neste sentido, as cidades são sistemas complexos de serem entendidos, onde concentram problemas de natureza social e urbana, provocados pela expansão e crescimento urbano, gerados pelos impactos sobre o território e atividades antrópicas que concentram grandes quantidades de gases que provocam o efeito estufa, impactando a atmosfera e sua camada de ozônio, que geram mudanças no clima e são grandes causadores de desastres urbanos.

Posto isto, a adaptação e a capacidade adaptativa permitem e redefinem a redução do contexto da vulnerabilidade, que está associado às características da configuração socioespacial e espaços segregados, assim, a adaptação tende a diminuir e acomodar-se essas populações a situações de riscos.

Para contextualizar essas classificações é preciso compreender o que cada termo significa a adaptação "é geralmente entendida como um ajuste em sistemas sócio-ecológicos em resposta às reais, percebidas, ou esperadas mudanças ambientais e seus impactos" (JANSSEN; OSTROM, 2006, p. 237, apud CAVALCANTE, 2015, p. 78), no contexto das mudanças climáticas, a adaptação é compreendida na forma de antecipar os impactos relacionados aos eventos climáticos que contribuem com a exposição à vulnerabilidade e que aumentam os riscos nas cidades. (IPCC, 2007, apud DI GULIO, et al., 2016).

Em linhas gerais a adaptação se refere a situações de sobrevivência e acomodação em situações de riscos, permitindo ao sistema ou meio um melhor mecanismo de lidar com os problemas, no caso das mudanças climáticas a adaptação é uma medida de proteção a danos climáticos que podem resultar em desastres.

O contexto a adaptação às mudanças climáticas incorpora ferramentas que permitam a proteção social e ambiental dos seres vivos, pois as cidades não estão preparadas para os eventos ocorridos pelas mudanças climáticas e estão cada vez mais desiguais e segregadas. É necessário medidas de planejamento e monitoramento diante dos cenários climáticos que impactam a sociedade, principalmente as em situações de vulnerabilidade e o meio ambiente.

> Capacidade adaptativa de um sistema (região ou comunidade) é o seu potencial ou habilidade de se adaptar aos efeitos ou impactos da mudança climática. Aumentar a capacidade adaptativa de um sistema seria, então, uma forma de reduzir vulnerabilidades e promover o desenvolvimento sustentável (HUQ et al., 2003 apud MAROUN, 2007, p. 56). A capacidade adaptativa está estreitamente relacionada com o estado dos recursos naturais e o nível socioeconômico de desenvolvimento. (CAVALTANTE, 2015, p. 83).

Dessa forma a redução da vulnerabilidade, o uso e ocupação do território de forma planejada, a incorporação do desenvolvimento sustentável a busca por soluções no planejamento urbano, que visem melhorar a qualidade de vida das populações em áreas urbanas, ao risco de desastres diante das projeções climáticas, são medidas que implicam na capacidade de adaptação, buscando soluções diante dos conflitos.

Nesse sentido "Capacidade adaptativa é o potencial de mudar para um estado mais desejável frente aos impactos e riscos às mudanças climáticas" (Engle, 2011; Eakin; Lemos, 2006; Eakin et al., 2014, apud DI GULIO , et al., 2016, p. 27), assim, adaptar as mudanças climáticas é se ajustar as consequências que os eventos climáticos podem trazer para a sociedade e o meio ambiente.

O caminho para a redução dos riscos climáticos na cidade é a incorporação de medidas preventivas ligadas às atividades humanas que elevam a temperatura do ar e gestão do uso e ocupação do solo em áreas de fragilidade ambiental. O instrumento de planejamento urbano e mapeamento das zonas de riscos contribuem com a redução da vulnerabilidade e aumentam as respostas para a adaptação dos impactos referente à mudança do clima.

Posto que, muitas cidades não possuem planejamento e infraestrutura para atender as projeções climáticas, os riscos originados pelas mudanças climáticas são manifestos dos primórdios da sociedade, em suas atividades econômicas (GIDDENS, 2007).

O cenário atual das cidades possui alta suscetibilidade a riscos provenientes das mudanças climáticas diante da falta de estratégias de adaptação. Agendas de adaptação para os impactos causados pelas mudanças climáticas reduzem à vulnerabilidade e consequentemente os efeitos do clima. Essas estratégias de planejamento e monitoramento para a redução dos riscos associados às condições de vulnerabilidade na cidade são essenciais para a elaboração de diretrizes de adaptação para cidades, incorporando a organização do território de forma mais sustentável e menos desigual.

Para enfrentarem os riscos causados pelas mudanças climáticas, se faz necessário à construção de mecanismos que incorporem reduzam as consequências das projeções climáticas na cidade, políticas públicas que incentive infraestrutura urbana adequada, reduzindo as desigualdades e a vulnerabilidade, pois a população que mais sofre com os riscos climáticos são os citadinos de baixa renda. O monitoramento dos riscos e o ordenamento na configuração socioespacial, minimizam o contexto das desigualdades, e as medidas adaptativas constrói cidades mais preparadas para os efeitos das mudanças climáticas.

ORGANIZAÇÃO SOCIOESPACIAL E OS IMPACTOS DA MUDANÇA CLIMÁTICA NA RMN.

O processo de metropolização da Região Metropolitana de Natal teve seu desenvolvimento na presença de suas atividades econômicas, no entanto este processo é marcado por uma complexificação de problemas e dramas, enfrentados pelo desenvolvimento econômico da região, posto que, sua institucionalização política e administrativa é hierarquizada, e seu cenário é marcado por desigualdades sociais. Todo o estado é contemplado pela enorme desigualdade econômica e social, o seu processo de apropriação, bem como os outros territórios metropolitanos brasileiros apresenta:

> "níveis de desigualdades sociais decorrentes das diferentes condições de vida vivenciada entre o polo metropolitano e o seu entrono, que determinava a coexistência de diferentes estruturas urbanas e grupos sociais que se apropriavam de forma distinta uns dos outros, em que os fatores socioeconômicos influenciaram essa apropriação" (PESSOA, 2015).

No contexto da Região Metropolitana de Natal é possível perceber que a sua configuração socioespacial indicam processos marcados por profundas desigualdades e segregação social em todo o seu entorno.

As condições de desigualdades são evidenciadas desde o início da formação da sociedade urbana brasileira em sua complexa estrutura ocupacional e social que se diversifica entre a população mais pobre e desigual que se instalam em periferias urbanas, acentuando o processo de segregação devido as suas condições de renda, (que corresponde a massa urbana marginalizada e carente). (FARIA, 1991).

Essas conjunturas marcam a estrutura socioespacial da RMN, apresentado por "um espaço social fortemente hierarquizado e, com uma base ampla formada pelas categorias médias e proletárias" (CLEMENTINO, PESSOA, 2009, p. 86).

Mattos (2005) analisa que a expansão territorial e as transformações produtivas da economia e os avanços tecnológicos no sistema urbano, não somente contribuíram para a expressiva configuração das metrópoles, como transformaram os centros urbanos em grandes aglomerados. Na RMN a segmentação socioespacial é marcada por uma dinâmica de segregação, em que as transformações econômicas transformaram o território em divisão de classes que estão espalhadas por todo o território metropolitano. (CLEMENTINO, PESSOA 2009).

Tabela 01: Percentual do nível de instrução educacional da RMN

Nome do Município	Sem instrução e fundamental incompleto		Fundamental completo e médio incompleto		Médio completo e superior incompleto		Superior completo		Não determinado		% da RMN	Número Absoluto
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%		
Arês	9.321	72,1%	1.508	11,7%	1.814	14,03%	271	2,10%	11	0,09%	0,91%	12.925
Bom Jesus	7.513	79,6%	818	8,7%	917	9,71%	192	2,03%	0	0,00%	0,67%	9.440
Ceará-Mirim	49.060	72,0%	7.829	11,5%	9.125	13,39%	1.529	2,24%	597	0,88%	4,80%	68.140
Parnamirim	96.842	47,8%	26.954	13,3%	57.537	28,4%	20.431	10,09%	692	0,34%	14,3%	202.456
Extremoz	16.570	67,4%	3.313	13,5%	4.020	16,36%	586	2,39%	80	0,33%	1,73%	24.569
Goianinha	16.052	71,4%	3.035	13,5%	2.960	13,17%	403	1,79%	31	0,14%	1,58%	22.481
Ielmo Marinho	10.042	82,5%	1.108	9,1%	900	7,39%	90	0,74%	31	0,25%	0,86%	12.171
Macaíba	47.741	68,7%	9.515	13,7%	10.258	14,77%	1.536	2,21%	417	0,60%	4,90%	69.467
Maxaranguape	7.825	74,9%	1.396	13,4%	1.027	9,84%	170	1,63%	23	0,22%	0,74%	10.441
Monte Alegre	15.530	75,1%	2.346	11,3%	2.279	11,02%	426	2,06%	104	0,50%	1,46%	20.685
Natal	389.384	48,4%	119.761	14,9%	216.255	26,9%	75.749	9,42%	2.590	0,32%	56,7%	803.739
Nísia Floresta	17.205	72,3%	3.017	12,7%	2.844	11,96%	667	2,80%	51	0,21%	1,68%	23.784
São Gonçalo do Amarante	56.422	64,4%	12.222	13,9%	16.015	18,27%	1.584	1,81%	1.425	1,63%	6,18%	87.668
São José de Mipibu	29.293	73,6%	4.817	12,1%	4.542	11,42%	1.002	2,52%	123	0,31%	2,80%	39.777
Vera Cruz	8.036	75,0%	1.197	11,2%	1.302	12,15%	177	1,65%	7	0,07%	0,76%	10.719
Total	776.836	54,8%	198.836	14,0%	331.795	23,39%	104.813	7,39%	6.182	0,44%	100%	1.418.462

Fonte: Censo Demografico 2010, IBGE.

Podemos verificar que os municípios com maiores níveis de pessoas sem instruções e fundamental incompleto são os municípios de Ielmo Marinnho com 82, 5%, Macaíba com 68,7% e Extremoz com 67,4%, em termos proporcionais à população total, mais pessoas sem instruções e com fundamental incompleto, contudo, em termos absolutos o percentual desses municípios são números pequenos em comparação ao município de Natal que tem uma população sem instrução e com fundamental incompleto muito maior, só que em termos relativos essa população é a menor de todas.

No ensino fundamental completo e médio incompleto em termos proporcionais todos os municípios possuem uma margem parecida, de modo que Natal é quem apresenta a maior proporção, 14,9%, e Bom Jesus a menor, 8,7%. Contudo, em números absolutos essas cidades diferem grandemente. Em relação ao médio completo e superior incompleto Natal e Parnamirim apresentam os melhores índices, apresentando respectivamente 26,9% e 28,4% com essas cidades também apresentando os maiores números absolutos. Sendo observada a mesma relação quando se observa o nível superior completo, Natal e Parnamirim com os melhores índices. Todavia, o que se observa nesse último nível educacional é que a diferenças entre esses dois e os demais municípios aumentam em relação ao ensino médio completo e fundamental incompleto. Observa-se que nenhum dos outros municípios

chegam a alcançar 3% da população possuindo nível superior completo. Ficam evidentes desigualdades nesse sentido dentro da RMN.

Tabela 02: Percentual das faixas de rendimento da RMN.

Faixas de Rendimento em número de salários mínimos, Região Metropolitana de Natal, 2010.														
Nome do Município	Entre 0 e 1 Sálarios		Entre 1 e 2 Sálarios		Entre 2 e 3 Sálarios		Entre 3 e 4 Sálarios		Entre 4 e 5 Sálarios		Mais que 5 Salários	% da RMN		Número Absoluto
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%		
Arês	1.876	45,3%	1.815	43,8%	298	7,19%	103	2,49%	19	0,46%	33	0,80%	0,69%	4144
Bom Jesus	1.955	56,7%	1.196	34,7%	112	3,25%	50	1,45%	43	1,25%	89	2,58%	0,58%	3445
Ceará-Mirim	7.740	35,1%	11.901	54,0%	1.270	5,76%	501	2,27%	177	0,80%	461	2,09%	3,70%	22050
Parnamirim	13.904	15,3%	46.395	51,0%	10.185	11,2%	6.305	6,93%	3.006	3,30%	11.192	12,3%	15,2%	90987
Extremoz	2.197	26,2%	5.048	60,2%	699	8,33%	138	1,65%	135	1,61%	170	2,03%	1,41%	8387
Goianinha	2.298	31,0%	4.308	58,1%	424	5,72%	108	1,46%	49	0,66%	231	3,11%	1,24%	7418
Ielmo Marinho	2.440	62,2%	1.366	34,8%	77	1,96%	21	0,54%	0	0,00%	20	0,51%	0,66%	3924
Macaíba	8.787	33,4%	14.639	55,6%	1.565	5,94%	613	2,33%	232	0,88%	491	1,87%	4,41%	26327
Maxaranguape	1.506	43,9%	1.697	49,5%	100	2,91%	52	1,52%	16	0,47%	60	1,75%	0,57%	3431
Monte Alegre	2.966	47,5%	2.656	42,5%	391	6,26%	134	2,14%	15	0,24%	87	1,39%	1,05%	6249
Natal	62.122	17,2%	194.831	53,8%	35.563	9,82%	21.536	5,95%	8.434	2,33%	39.624	10,9%	60,7%	362110
Nísia Floresta	3.052	36,6%	4.397	52,7%	506	6,06%	210	2,52%	49	0,59%	135	1,62%	1,40%	8349
São Gonçalo do Amarante	7.063	21,2%	22.252	66,8%	2.393	7,18%	828	2,48%	312	0,94%	476	1,43%	5,58%	33324
São José de Mipibu	5.286	41,2%	6.088	47,5%	713	5,56%	382	2,98%	103	0,80%	257	2,00%	2,15%	12829
Vera Cruz	2.044	54,3%	1.518	40,3%	162	4,30%	15	0,40%	4	0,11%	23	0,61%	0,63%	3766
Total	125.236	21,0%	320.107	53,6%	54.458	9,13%	30.996	5,19%	12.594	2,11%	53.349	8,94%	100%	596740

Fonte: Censo Demografico 2010, IBGE.

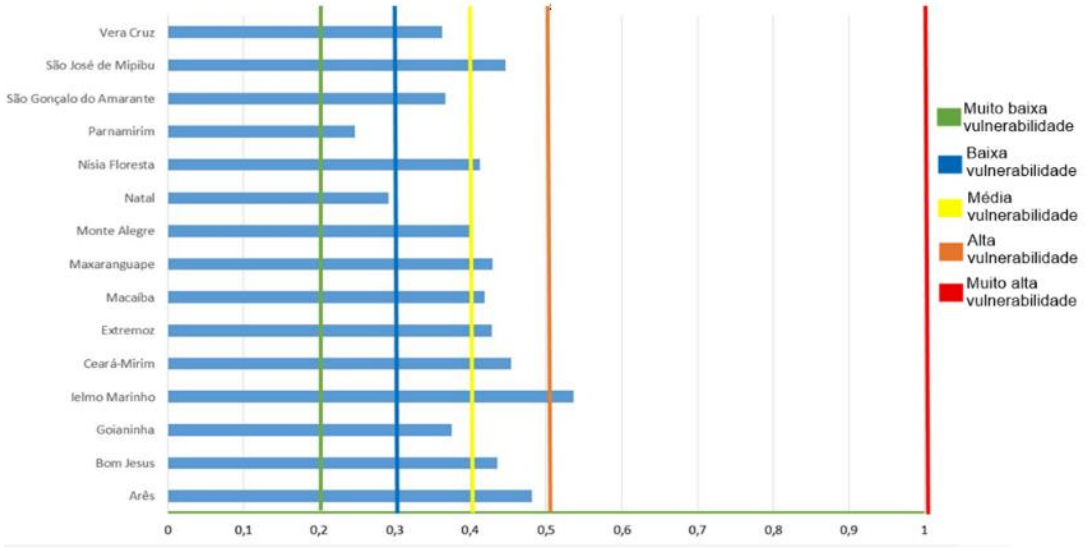
De acordo com a tabela 02, fica evidente que a maior parte da população da RMN possui uma renda concentrada entre 0 e 2 salários mínimos. Em termos proporcionais, para 3 salários e mais, os números são parecidos para a maior parte dos municípios da RMN, onde os únicos que se diferem um pouco dos demais nesse sentido são Natal e Parnamirim, com números absolutos também maiores que dos demais por suas populações serem maiores. Tal fato também demonstram desigualdades entre os municípios da RMN de modo que exceto por Natal e Parnamirim existem uma maior concentração de salários mais baixos nos demais municípios. Ficando evidente uma maior concentração de riqueza em termos de salários em Natal e Parnamirim.

Essa esses indicadores tem alta relação com a configuração da organização socioespacial, os municípios citados apresentam populações sem instruções que vai refletir na renda e consequentemente nas moradias desses citadinos. Reflexo de uma má distribuição de infraestrutura urbana, denominada por sua condição socioeconômica.

Sendo assim, a Região Metropolitana de Natal se caracteriza pela divisão de classes, ou seja, formada por pobres marginalizados e as populações com poder aquisitivo elevado, em um contexto hierarquizado, na forma de estrutura econômica. Essa divisão de classes trouxeram problemas sociourbanos para a metrópole, a dinâmica demográfica da região foi afetada através dos deslocamentos populacionais em busca de trabalho e moradia no centro econômico de Natal, que transformaram a dinâmica socioespacial da região. (GOMES, FREIRE, 2009).

Empurrando essas populações de baixa renda para áreas periféricas, com habitações precárias, ou seja, essas características marcam o estado da vulnerabilidade social, em que o principal fator é o econômico, que vai interferir nas condições de moradia dessas populações em áreas de risco, a vulnerabilidade ambiental.

Gráfico 1: Índice de Vulnerabilidade social da Região Metropolitana de Natal.



Fonte: Censo Demográfico 2010, IBGE

Podemos verificar que os municípios da RMN revelam um contexto de vulnerabilidade social, entre eles o que apresentam média vulnerabilidade é São José do Mipibu, Nísia Floresta, Maxaranguape, Macaíba, Extremoz, Ceará Mirim, Bom Jesus e Arês, e o município com alta vulnerabilidade é representado pelo de Ielmo Marinho, delineia-se que esse índice de vulnerabilidade possui conectividade com os dados econômicos e educacionais da população. Natal mesmo não apresentando vulnerabilidade social no gráfico acima, apresenta em dados teóricos, posto que Natal dispõe de um Plano de Redução de Risco em que aponta populações em situações de vulnerabilidade socioambiental.

Esses aspectos afetam nos fatores dinâmicos da população, apresentando uma configuração socioespacial de acordo com a classe social e econômica ocupada, em outras palavras essas relações são determinantes no acesso das populações em áreas segregadas e desiguais.

Dessa forma, verificamos que existe uma ligação entre as condições socioeconômica na ocupação do espaço territorial que influenciam no contexto de degradação ambiental-urbana, em que agrega as situações de vulnerabilidade populacional e os problemas relacionados às mudanças climáticas.

Nesse contexto as mudanças climáticas caracterizam situações de vulnerabilidade socioambiental, sob a dinâmica de uso e ocupação do solo em áreas de riscos, e as populações de baixa renda são as que mais sofrem com a variação do clima.

No meio urbano, o processo de metropolização ligados às questões demográficas, econômicas, sociais e ambientais, propiciam a vulnerabilidade das

populações as alterações climáticas, é preciso "ações que visem à sua preservação e à sua sustentabilidade a curto, médio e longo prazo" (PESSOA, p. 04, 2012).

Dessa forma, existe sinergia entre a organização socioespacial da população no território metropolitano de Natal quanto aos problemas associados às mudanças climáticas, principalmente devido a degradação do solo e as áreas de maior risco que os grupos populacionais mais vulneráveis estão instalados.

CONCLUSÃO

De modo conclusivo, o contexto da degradação urbana na organização socioespacial da RMN impacta profundamente o contexto das dimensões sociais, econômicas e ambientais da cidade, percebe-se a necessidade da construção de estratégias de adaptação climática diante das ameaças de suas alterações, a fim de, reduzir o contexto da vulnerabilidade.

De acordo com os dados coletados provenientes dos relatos na literatura é necessário estratégias de políticas públicas para a proteção ambiental e social, através de ações de sustentabilidade diante das problemáticas da segregação e desigualdades urbanas, os quais contribuem para o fomento de um contexto de vulnerabilidade.

Assim, as cidades precisam de mecanismos que respondam os efeitos das mudanças climáticas e que o contexto de vulnerabilidade diminua, pois, existe uma fragilidade social correlacionada à exclusão social, atrelado aos problemas dos arranjos socioespacial que possui relação com os fatores socioeconômicos.

Esses mecanismos correspondem aos planos de ações de políticas públicas à prevenção de desastres, relacionados aos efeitos das mudanças climáticas, com iniciativas de monitoramento e mapeamento de áreas de risco às populações expostas. Portanto, as atenções precisam estar voltadas para o ordenamento com segurança das cidades, a fim de, construir cidades resilientes e planejáveis aos eventos climáticos extremos.

Adaptar é preciso, as cidades precisam estar preparadas para controlar os efeitos danosos que as mudanças climáticas impactam no sistema urbano, a construção de estratégias de planejamento e adaptação climática são essenciais para o desenvolvimento sustentável na cidade com ações que reduzam a vulnerabilidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, H. P. D. F. et al. Vulnerabilidade socioambiental na cidade de São Paulo: uma análise de famílias e domicílios em situação de pobreza e risco ambiental. São Paulo em Perspectiva, 2006.

ALVES, Edilza. Paula. Vulnerabilidade socioambiental e desastre ambiental: um caso do bairro de Mãe Luíza – Natal/RN. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso. Brasil.

BECK, Ulrich. Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade. Editora 34, 2011.

CAVALCANTE. Edneida. Vulnerabilidade Adaptação e Capacidade Adaptativa. In: FURTADO F.; PRIORI. L; ALÂNTARA. E. Mudanças Climáticas e Resliência de Cidades. Recife, 2015.

CORRÊA, R. L. O Espaço Urbano. São Paulo: Editora Ática, 1989.

CLEMENTINO, Maria do Livramento; PESSOA, Zoraide Souza. Tipologia socioespacial numa metrópole em formação: RMNATAL. In. CLEMENTINO, Maria do

Livramento M; PESSOA, Zoraide Souza (Org.). Natal uma metrópole em formação. Natal – RN, 2009.
DESCHAMPS, Marley Vanice et al. Vulnerabilidade socioambiental nas regiões metropolitanas brasileiras. Observatório das Metrópoles–IPPUR/FASE, Fortaleza, CE, 2009.
DI GIULIO, Gabriela Marques et al. Mudanças climáticas, riscos e adaptação na megacidade de São Paulo, Brasil. Sustentabilidade em Debate, v. 8, n. 2, p. 75-87, 2016.
FARIA, Vilmar E. Cinquenta anos de urbanização no Brasil. Tendências e Perspectivas. Novos estudos-CEBRAP, n. 29, p. 98-119, 1991.
FREITAS, T. M., FERREIRA, C. L. A produção do espaço urbano: formação de território e governança urbana, o caso da quadra 50 da cidade Gama - DF. Anais do I Circuito Acadêmico da 2ª Conferência de Desenvolvimento do IPEA 2011. Brasília, 2011. Disponível em: . Acesso em: 18 nov. de 2013.
FURTADO, F.; PRIORI. L; ALÂNTARA. E. Mudanças Climáticas e Resliência de Cidades. Recife, 2015.
GOMES, Cilene; FREIRE, Flávio Henrique. Deslocamentos populacionais e dinâmicas socioespaciais na Região Metropolitana de Natal. In. CLEMENTINO, Maria do Livramento M; PESSOA, Zoraide Souza (Org.). Natal uma metrópole em formação. Natal – RN, 2009.
GIDDENS, Anthony. Mundo em descontrole. Record, Rio de Janeiro, 2007.
HARVEY, D. (2006). A produção capitalista do espaço. São Paulo, Anablumme.
HOGAN, Daniel. J. População e mudanças ambientais globais. In. HOGAN, Daniel. J.; 2009.
LOMBARDO, M. A. Análise das mudanças climáticas nas metrópoles o exemplo de São Paulo e Lisboa. 2009.
MARANDOLA JR., E.; HOGAN, J. D. As dimensões da vulnerabilidade. In: São Paulo em Perspectiva, v. 20, n. 1, p. 33-43, jan./mar. 2006.
MATTOS, Carlos A. Crescimento metropolitano na América Latina: Los Angeles como referência. DINIZ, CC; LEMOS, MB Economia e Território. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2005.
¬¬¬¬¬¬¬¬¬¬¬¬¬¬¬¬¬¬_____, Censo Demográfico 2010. Documentação dos Microdados da Amostra. Rio de Janeiro.
PESSOA, Zoraide Souza. 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 (Org.). Natal: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 11111-22222. (Série estudos comparativos). Observatório das Metrópoles, 2015.
PESSOA, Zoraide Souza. O movimento pendular na definição da espacialidade territorial e social da RMNNATAL. In. CLEMENTINO, Maria do Livramento M; PESSOA, Zoraide Souza (Org.). Natal uma metrópole em formação. Natal – RN, 2009
PESSOA, Z. S. A metrópole periférica: Identidade e vulnerabilidade socioambiental na Região Metropolitana de Natal-RN/BRASIL. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2012.

QUADROS, Waldir José; MAIA, Alexandre Gori. ESTRUTURA SÓCIOOCUPACIONAL NO BRASIL. Econ. contemp., Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 443-468, set./dez. 2010.
RAMALHO, D. S. Degradação ambiental urbana e pobreza: a percepção dos riscos. Raízes, ano XVIII, Nº 19, maio-1999. P. 16-30.
RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes. Segregação residencial: padrões e evolução1. RIO DE JANEIRO: transformações na ordem urbana, 2015.
RIBEIRO, Marcelo Gomes. Desigualdades urbanas e desigualdades sociais nas metrópoles brasileiras. Sociologias, v. 18, n. 42, 2016.
RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz et al. Segregação residencial e políticas públicas: análise do espaço social da cidade na gestão do território. Cidades-Comunidades e Territórios, n. 6, p. 33-50, 2003.
VÉRAS, Maura Pardini Bicudo. Cidade, vulnerabilidade e território. Ponto-e-Vírgula: Revista de Ciências Sociais, n. 7, 2010.

QUADRO DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL PARA PROJETOS DE INTERVENÇÃO URBANA EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS.

Gilda Collet Bruna

UFRN/PPEUR.
Doutora em Arquitetura e Urbanismo; Professora da Universidade Presbiteriana Mackenzie
gildacbruna@gmail.com

Cristina K. Caselli Cavalcanti

Doutora em Arquitetura e Urbanismo; Pós doutoranda na Universidade Presbiteriana Mackenzie
criscaselli@gmail.com

Nathalia Da Mata

Mestranda em Arquitetura e Urbanismo; na Universidade Presbiteriana Mackenzie
arq.damata@gmail.com

Sasquia Hizuru Obata

Doutora em Arquitetura e Urbanismo; Professora da Universidade Presbiteriana Mackenzie
sasquia.obata@gmail.com

RESUMO

Este artigo faz parte da produção do grupo de pesquisa "Assentamentos Precários em Áreas Vulneráveis na Região Metropolitana de São Paulo", coordenada pela professora Dra. Angélica Alvim, que foca em projetos cuja complexidade reside na dificuldade de se atingir níveis de sustentabilidade de forma integrada nos âmbitos sociais, econômicos e ambientais. A sustentabilidade pode ser vista por meio de cinco dimensões (ALVIM, 2017): ambiental, urbana, social, econômica e jurídica. Projetos de urbanização em áreas de proteção ambiental apresentam dificuldade em conciliar suas fortes demandas por urbanização (dimensão urbana), com problemas ambientais por sua localização em áreas vulneráveis (dimensão ambiental). Objetiva-se neste artigo analisar quais aspectos ambientais devem ser considerados em tais projetos de urbanização para que haja uma coerência sustentável entre ocupação humana e meio ambiente.

INTRODUÇÃO

A preocupação com a sustentabilidade dos assentamentos humanos teve início na década de 1970 quando, segundo Farr (2013), ocorreu a crise do petróleo, levando ao questionamento sobre a insustentabilidade do modelo capitalista de produção das cidades. Em 1987, o Relatório da Conferência das Nações Unidas de Genebra definiu desenvolvimento sustentável como sendo aquele que concilia as necessidades atuais com aquelas das gerações futuras (ONU, 1987). Mais recentemente, as Nações Unidas apresentaram os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 (PNUD-UN, 2015), com os desafios da sociedade contemporânea. Destaca-se aqui o Objetivo 11, que trata da necessidade de tornar as cidades e os assentamentos humanos em ambientes mais inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

No entanto, tais diretrizes são mais facilmente aplicáveis a países desenvolvidos, cujo contexto socioeconômico possibilita o desenvolvimento sustentável. Países em desenvolvimento como o Brasil têm dificuldades em criar e implantar políticas de proteção ambiental, segundo Keeler e Burke (2010), assim como dificuldades de fiscalização dessas áreas, devido à urgência em solucionar problemas sociais. Como tentativa de propor soluções sustentáveis adequadas a países em desenvolvimento, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente de 1992 destacou o termo "sustentabilidade marrom". Este termo difere da "sustentabilidade verde" dos países desenvolvidos, por expor a necessidade de conciliação entre os problemas socioeconômicos e as questões ambientais, com o objetivo de reduzir os impactos no meio ambiente (PESTANA, 2006).

Projetos de urbanização em áreas de proteção ambiental encontram dificuldades para conciliar as demandas de infraestrutura de saneamento (dimensão urbana) com os problemas ambientais, devido à sua localização ser, em geral, em áreas vulneráveis (dimensão ambiental). Entretanto, mesmo no contexto de um país em desenvolvimento, com demandas sociais competindo com ambientais, não seria prudente buscar a sustentabilidade? E, mais ainda, no caso de projetos em áreas ambientalmente vulneráveis, deveriam ser considerados aspectos ambientais para intervir.

O objetivo da pesquisa é expor uma metodologia criada a partir da combinação de métodos existentes de atendimentos por indicadores qualitativos e quantitativos, adaptando para a realidade dos assentamentos precários.

O quadro desenvolvido na metodologia deste trabalho apresenta uma maneira relevante de avaliar a inclusão de questões ambientais em projetos de urbanização em países subdesenvolvidos com fragilidades ambientais e sociais. Permite também um direcionamento holístico no desenvolvimento do projeto, garantindo assim resultados adequados às necessidades do desenvolvimento sustentável. Com isso, aumenta a confiabilidade e a probabilidade de sucesso dos projetos de urbanização.

METODOLOGIA

A metodologia deste artigo tomou como diretriz identificar parâmetros essenciais a projetos de urbanização de assentamentos precários em áreas de preservação ambiental.

Sob este escopo, deu-se a primeira fase do estudo: foram escolhidas bibliografias dentre instituições conceituadas que trabalham indicadores sobre o tema de planejamento urbano e construção sustentável e tomando como ponto de partida a Agenda 2030 das Nações Unidas (ONU Brasil, s.d.). Desta, cita-se especificamente a meta 11: “Cidades e Comunidades Sustentáveis - Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” sob a qual se buscou indicadores setoriais, já estruturados e reconhecidos por suas aplicações como certificações, base de dados ambientais e normatizações.

Foram usados os indicadores da certificação LEED Neighborhood (GBC Brasil, 2009), o “Guia para Arquitetos na Aplicação da Norma de Desempenho ABNT NBR 15.575” do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU, 2015), Certificação AQUA -HQE Bairros e Loteamentos (FCAV,2011), Infocidade (PMSP, 2018) e Habitat (ONU, 2004). A partir das diretrizes impressas pela meta 11 da agenda 2030, foram extraídos de cada uma das referências estudadas, parâmetros relevantes para projetos de intervenção em assentamentos precários e suas preexistências dentro da realidade brasileira.

1) Certificação **LEED ND** - ***Leadership in Energy and Environmental Design for Neighborhood Development 2009*** - Liderança em Energia e Design Ambiental para Bairros e Planejamento Urbano, foi tomada como uma das referências, pois tal certificação busca a qualificação de áreas através do Urbanismo Sustentável e conta com etapas de análise que se completam com atributos necessários para as áreas em estudo, como localização de prioridades regionais pela vulnerabilidade, ligações eficientes, infraestrutura e construções (GBC Brasil, 2018).
2) Certificação **AQUA Bairros e Loteamentos** foi considerada no estudo por procurar as interações que conduzam a elaboração e análise de bairros como um processo. Visa-se assegurar a integração e a coerência do bairro com o tecido urbano, assim como outras escalas do território, além de procurar preservar recursos naturais e promover a qualidade ambiental e sanitária do bairro, estimulando a integração na vida social e fortalecendo as dinâmicas econômicas (FCAV, 2011).

3) **Infocidade**[1] foi utilizado como base para a formação de indicadores por apresentar dados e informações lastreadas pelos organismos responsáveis por diversos serviços oferecidos aos cidadãos da cidade de São Paulo. Exemplos de itens considerados são instituições que abordam temas como abastecimento, assistência social, cultura, demografia, economia, educação, esportes, finanças, habitação, infraestrutura, meio ambiente, mercado imobiliário, saúde, território, trabalho, transportes e uso do solo urbano. Portanto temas essenciais e recorrentes às metas sustentáveis.
4) **NBR 15575.2013 - Norma de desempenho de edificações habitacionais** (ABNT, 2013) foi contemplada na formulação dos indicadores do estudo, ora apresentado, por se tratar de um compilado de normas que fornecem base para conformidade em relação a desempenho das edificações, assim como o comportamento das mesmas em operação. A norma abrange temas como o ciclo de vida e sustentabilidade, respeitando premissas da habitabilidade, segurança e durabilidade. Em ação metodológica focada na coleta de indicadores aderentes ao estudo de áreas precárias, foi utilizado o "Guia para Arquitetos na Aplicação da Norma de Desempenho ABNT NBR 15.575" do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU/BR, 2015).
5) **Habitat - Habitat (ONU, 2004):** Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), busca atingir melhorias na sustentabilidade de modo geral, com reflexos na qualidade da população mundial. Apresenta indicadores com foco especificamente no desenvolvimento sustentável, a partir de políticas e programas nacionais que visam evitar a perda de recursos naturais.

A partir destas cinco bases foram tomados os temas comuns a dimensão ambiental, assim como, a coerência destes indicadores para avaliar áreas precárias. Deste mapeamento inicial tomou-se a ação de sintetização e organizar uma matriz, buscando verificar os temas coincidentes nas bases. Esse exercício permitiu criar um entendimento de quais seriam as prioridades a serem atendidas a luz da Agenda 2030, evidenciando inclusive os temas mais presentes, e bases de maior ênfase a cada um dos indicadores essenciais em termos ambientais para áreas precárias.

Os indicadores extraídos a partir destas avaliações estão nos quadros de 1 a 5 a seguir.

[1]As informações do Infocidade estão disponiveis no site da Prefeitura de São Paulo: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/dados_estatisticos/info_cidade/index.php/ Acessado em: 30/08/2018

Quadro 1: Indicadores extraídos a partir da referência do LEED-ND

LEED NEIGHBORHOOD	
INDICADOR	DESCRIÇÃO
Conservação de Várzea e Corpos d´Água	Limitação do efeito do desenvolvimento nas áreas de Várzea e Corpos d`Água. Para projetos em tais áreas, as novas intervenções não devem afetar os corpos d'água, a não ser que sejam melhorias mínimas ou em áreas já desenvolvidas.
	Estar de acordo com as legislações locais, estaduais e federais pertinentes a conservação de corpos d'água
Afastamento da Cota de Inundação	Promoção do acesso a espaços públicos; para projetos localizados em áreas sujeitas à inundação, o desenvolvimento deve ocorrer em porções fora de pontos de risco e com reservatório compensatório. Em caso de construção em local crítico, deve ser projetado levando em consideração a possibilidade de enchentes.
Paisagismo com uso eficiente de água	Redução do uso de água potável para irrigação ou áreas do projeto. Utilização de águas pluviais ou recicladas para tais usos.
Gestão de águas pluviais	Redução da poluição e instabilidade hidrológica. Implantação de plano de gestão das águas pluviais de acordo com a incidência de chuvas no local.
Proteção de encostas íngremes	Minimização da erosão para proteger o habitat e reduzir a sobrecarga dos sistemas hídricos. Projetos de desenvolvimento devem estar localizados em áreas de inclinação menor que 15%. Para áreas já desenvolvidas com inclinação maior que 15%, a encosta deve ser recuperada (de 40% a 100% da encosta, de acordo com a inclinação) com plantas nativas.
Projetar e construir com o mínimo de impacto no terreno	Preservação de árvores, plantas nativas e coberturas existentes. Inserir as intervenções em áreas já 100% desenvolvidas. Para projetos em locais ainda não desenvolvidos, deixar porcentagem do terreno intacta de acordo com a densidade habitacional (de 10% a 20%)

(GBC Brasil, 2009).

p. 88

A primeira referência estudada, a certificação LEED *Neighborhood 2009*, se divide em indicadores que tratam da questão da água e do solo. Este entra em assuntos como a conservação de corpos d'água e áreas de várzea, além de pregar o respeito a cotas de inundação, evitando ocupações destas áreas. Essa certificação aponta ainda que o paisagismo deve usar apenas águas das chuvas para irrigação, e por último, gestão das águas das chuvas para não ocorrerem inundações.

Em relação ao solo, fala-se em evitar inclinações superiores a 15%, pregando a necessidade de se recuperar encostas, protegendo-as para prevenir acidentes geotécnicos. O segundo indicador relativo ao solo fala em construir com o mínimo de impacto no terreno, alterando o mínimo possível a configuração original, reduzindo o impacto ambiental da construção. Os indicadores selecionados na pesquisa são os apresentados no quadro 1.

Quadro 2: Indicadores extraídos a partir da referência AQUA

AQUA	
INDICADOR	DESCRIÇÃO
Gestão dos resíduos	Resíduos perigosos, Resíduos não perigosos e não inertes e grau de valorização, Resíduos não perigosos e inertes e grau de valorização, específicos de atividades de construção, Parcela que pode ganhar valor econômico
Uso racional da água	Redução do consumo de água potável, Controle de perdas e Adesão das habitações a sistema de aproveitamento de água de chuva
Drenagem	Coeficiente de impermeabilização e Coleta de águas pluviais
Tratamento de efluentes	Garantir tratamento dos efluentes
Emissão de GEE	Quantidade de resíduos domésticos produzidos, Consumo de recursos energéticos não-renováveis e Gás de Efeito Estufa (GEE)
Prevenção dos riscos naturais	Parcela da população exposta
Qualidade sanitária do ar	Nível de qualidade do ar
Qualidade olfativa	Redução de desconforto olfativo
Exposição ao ruído	Nível sonoro na fachada, de dia e de noite
Diversificação do fornecimento energético	Parcela de energia renovável no consumo de energia total
Movimento de terra	Assegurar o equilíbrio aterros/cortes e escavações

p. 89

(FCAV,2011).

A certificação AQUA - HQE Bairros e Loteamentos, trata a gestão dos resíduos de forma geral, classifica-os e cita a possibilidade de torná-los ativos financeiros. A água se divide em três indicadores, onde o primeiro trata do uso do recurso incluindo a possibilidade do reuso, o segundo sobre a drenagem das águas das chuvas (impermeabilização e vazão de escoamento), e por último a questão do tratamento de efluentes para que a água retorne ao meio com certa qualidade.

A certificação AQUA desenvolve no eixo do Ar, mais detalhadamente itens sobre emissões e poluição do ar, além de aspectos relativos ao conforto olfativo. Já sobre o eixo solo, o AQUA - HQE separa indicador relativo prevenção ao risco com foco na exposição da população moradora e movimento de terra que assegure o equilíbrio de aterros, cortes e escavações, como pode-se observar no quadro 2 acima.

Quadro 3: Indicadores extraídos a partir da referência do Infocidade

INFOCIDADE	
INDICADOR	DESCRIÇÃO
Precipitação pluviométrica	Comparação entre quantidades de chuvas por período nas áreas dos estudos de caso e áreas de inundação
Índice de Qualidade da Água IQA (CETESB, 2017)	Índices da CETESB (Companhia Ambiental do Estado de São Paulo) sobre contaminação da água por esgoto doméstico. Para termos a dimensão do problema relativo às ocupações
Índice de Qualidade da Água para fins de abastecimento público IAP (CETESB, 2017).	Avaliação em ótima, boa, regular, ruim ou péssima, segunda avaliação da CETESB
Índice de qualidade de Água para Proteção da Vida Aquática IVA	Avaliação em ótima, boa, regular, ruim ou péssima, segunda avaliação da CETESB
Áreas Contaminadas	Número de áreas e dimensões da área em questão
Cobertura Vegetal	Número de áreas e dimensões da área em questão. Tipo de vegetação.
Desmatamento	Número de áreas e dimensões da área em questão
Parques municipais e unidades de conservação	Existência ou não de unidade de conservação, e se sim, a área correspondente
Concentração de CO_2, partículas totais em suspensão, partículas inaláveis, concentração de fumaça	Comparação entre dois anos de cada um dos gases em cada local dos estudos de caso para constatar se a poluição do ar evoluiu ou decresceu. Comparar com índices ideais da OMS (Organização Mundial da Saúde) e da CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente)

(PMSP, 2018)..

O Infocidade divide os indicadores entre os eixos água, solo, ar e áreas verdes. Os indicadores privilegiam a questão hídrica, como índices de precipitação e qualidade da água. Esse item está dividido em três indicadores distintos, onde estão separadas a qualidade das águas superficiais, importante aspecto para áreas de mananciais; qualidades das águas para abastecimento; e por último, qualidade das águas para a manutenção da vida aquática.

O índice para o solo apenas fala da quantificação e dimensão de áreas contaminadas. Já o eixo sobre o ar aponta a necessidade de se quantificar a concentração de gases, material particulado e fumaça, medidos constantemente para acompanhar a sua evolução. Áreas verdes são quantificadas segundo áreas vegetadas, assim como o tipo de vegetação e se é reflorestada ou não; ocorrência de desmatamento; e por último se existem parques ou unidades de preservação. Os indicadores extraídos nesta pesquisa a partir do Infocidade constam no quadro 3 acima.

Quadro 4: Indicadores extraídos a partir do manual do CAU (2015).

NORMA DESEMPENHO PELO CAU	
INDICADOR	DESCRIÇÃO
Seleção e consumo de materiais	Considerar exploração e consumo racionalizado de recursos naturais, privilegiando materiais que causem menor impacto ambiental.
	Utilizar madeira cuja origem possa ser comprovada e espécies alternativas que não estejam enquadradas como madeiras em extinção. Recorrer ao uso de espécies alternativas de madeiras que não estejam enquadradas como madeiras de extinção, sendo que as características dessas espécies podem ser encontradas na Bibliografia da NBR 15575-1.
	Implementar sistema de gestão de resíduos no canteiro de obras.
	Avaliar com fabricantes os resultados de inventário de ciclo de vida de seus produtos e impacto no meio ambiente.
Consumo de água e deposição de esgotos no uso e ocupação da habitação	As águas servidas devem ser encaminhadas às redes públicas de coleta e, na indisponibilidade destas, devem utilizar sistemas que evitem a contaminação do ambiente local. Recomendável adoção de soluções para minimizar o consumo de água e possibilitar o reuso (atendendo parâmetros de qualidade de água da Tabela 8 - Parte 1, pág. 39.
Contaminação do solo e do lençol freático	Tratamento e disposição de efluentes: Os sistemas prediais de esgoto devem estar ligados à rede pública ou a um sistema localizado de tratamento e disposição de efluentes, conforme NBR 8160, NBR 7229 e NBR 13969.
Uso racional da água	Consumo de água em bacias sanitárias: - Bacias sanitárias devem ser de volume de descarga de acordo com as especificações da NBR 15.097-1. Fluxo de água em peças de utilização: - Vazões metais sanitários devem ser verificados conforme NBR 10.281, NBR 11.535, NBR 11.815, NBR 13.713, NBR 14.390, NBR 14.877, NBR 15.206, NBR 15.267. NBR 15.704-1 e NBR 15.705.
Projeto e implantação de empreendimentos	Considerar riscos de deslizamentos de taludes, enchentes, erosões, assoreamento de vales ou cursos d'água, lançamento de esgoto a céu aberto, contaminação do solo ou da água por efluentes ou outras substâncias, além de outros riscos similares. Também devem ser atendidas as NBR 8044 e NBR 11682.

p. 91

No quadro elaborado a partir das informações contidas na Norma de Desempenho, segundo documento do CAU, percebe-se que há indicadores apenas dentro dos eixos recursos naturais e água. O primeiro item privilegia a questão dos materiais de modo geral, transitando entre consumo, gestão de resíduos e ciclo de vida.

A questão hídrica aparece com três indicadores, primeiramente sobre consumo de água e disposição das águas servidas, depois contaminação do solo e do lençol freático, e por último uso racional das águas com auxílio de equipamentos mais eficientes (redutores de vazão, vasos econômicos).

O último item relativo a projetos e implantações, consideram riscos de deslizamentos, enchentes, erosões, assoreamento de vales ou cursos d'água, lançamento de esgoto a céu aberto, e finalmente por contaminação do solo ou da água por efluentes ou outras substâncias. Englobando elementos tanto relativos ao solo quanto a água.

Dentro do escopo da avaliação de projetos de urbanização de assentamentos precários, é muito mais importante a gestão dos resíduos que o próprio ciclo de vida. A má gestão de resíduos pode levar a contaminação do solo e de águas, criando um problema para o meio ambiente e para a população moradora.

Quadro 5: Indicadores extraídos a partir da referência do Habitat (ONU, 2004).

HABITAT	
INDICADOR	DESCRIÇÃO
Promover o acesso aos serviços básicos (água e esgoto)	Número de moradias com ligação à rede de esgoto e de água
Gerenciamento da oferta e demanda por água	Preço da água e dados sobre a quantidade de consumo
Poluição urbana	Quantidade de esgoto tratado
Poluição urbana	Disposição dos resíduos sólidos (lixão, incineração, reciclagem)
Prevenção a desastres	Ocupações em áreas de risco. Tipo de solo, proximidade com corpos d'água

No documento do Habitat apenas foram encontrados itens dentro dos eixos da água e solo. Dentro elementos considerados para a água estão o importante saneamento básico, aspectos inerentes ao custo da água assim como gestão do consumo. Outro tópico de suma importância, o tratamento do esgotamento sanitário, é um aspecto de grande relevância para a manutenção de ambientes preservados, além de importante para a saúde pública.

Em relação ao solo, o Habitat considera principalmente aspectos relativos à contaminação do terreno pela disposição de resíduos, e movimentos de terra que prejudiquem a integridade do solo provocando deslizamentos e outros acidentes com alto potencial de prejuízos materiais e perdas humanas.

A partir da análise dos quadros de 1 a 5, observa-se que a água é o eixo mais constante em todas as referências, provavelmente pelo fato de ser essencial para a sobrevivência humana e apresentar evidências de escassez iminente. Como aponta o Objetivo 6 da agenda 2030, mais de 40% da população do mundo é afetada pela escassez de ‘água, situação que tende ao agravamento (ONU, s.d.).

Em síntese, todas as tabelas apontam para uma necessidade de uma melhor gestão dos recursos hídricos (uso racional e preservação enquanto recurso), incluindo o tratamento dos efluentes como uma das saídas para manutenção do ciclo da água. Outro aspecto importante é a manutenção das várzeas desocupadas e com cobertura vegetal, e especial atenção à drenagem das águas pluviais.

Questões relativas ao solo também aparecem em todos os sistemas de avaliação analisados. Aspectos sobre as formas de ocupações de encostas, assim como o risco de deslizamento, permeiam todos os quadros. Outro item não tão recorrente é sobre a contaminação do solo por disposição de resíduos, seja oriunda de lixões, cemitérios, postos de gasolina e outras fontes urbanas de degradação.

O ar é pouco explorado: apenas em duas das tabelas de aspectos relativos à qualidade do ar e emissões de CO2 são explicitados. Mesmo sendo importante para a saúde pública da população e ter interferência em eventos da mudança climática, a sua ausência pode ser explicada pela complexidade de mensurações e indicações a

plataformas como o GHG Protocol (FGV, s.d.) Áreas verdes estão presentes apenas no Infocidade, mas aparecem ocasionalmente relacionadas com o solo e a água, já que os temas relativos à solo e água são de difícil dissociação.

PROBLEMA, HIPÓTESES E PRINCIPAIS RESULTADOS

A partir desta primeira fase do estudo, partiu-se para a próxima etapa do estudo: os parâmetros extraídos dos quadros de 1 a 5 foram comparados, e depois gradualmente sintetizados a fim de elaborar um quadro único com diversos elementos a serem considerados nos projetos de urbanização visando alcançar padrões de sustentabilidade ambiental. Os indicadores foram então organizados em 4 eixos - Água, Solo, Ar e Biodiversidade. Em decorrência da viabilidade de aplicação destes em projetos de urbanização de assentamentos precários, decidiu-se focar nos eixos Água e Solo, ao contrário dos eixos Ar e Biodiversidade, que se mostraram de difícil mensuração e de grande permeabilidade com os dois eixos principais. Nos quadros 6 e 7 abaixo pode-se verificar o exemplo dos quadros dos eixos Água e Solo.

Quadro 6: Elementos sintetizados no eixo Água a partir das referências.

ELEMENTOS	CONCEITOS	TIPO DE INDICADOR	REF
- Minimizar o consumo de água - Possibilitar o reuso - Controle de perdas - Adesão das habitações a sistema de aproveitamento de água de chuva. - Redução do uso de água potável para irrigação ou áreas do projeto, utilização de águas pluviais ou recicladas para tais usos. - IQA - Índice de Qualidade da Água (Avaliação em ótima, boa, regular, ruim ou péssima, segundo CETESB)	Gestão do Consumo de água potável	Quantitativo: quantas pessoas/ Qualitativo: que tipo de rede de coleta	ONU + Infocidade
-Tratamento e disposição de efluentes - Os sistemas prediais de esgoto ligados à rede pública - Sistema localizado de tratamento e disposição de efluentes. - Índices da CETESB sobre contaminação da água por esgoto doméstico - Índice de Qualidade da Água (IQA) Águas superficiais - Garantia do tratamento de efluentes (desempenho/AQUA)	Poluição e Contaminação do lençol freático e corpos d'água	Quantitativo: quantas pessoas/ Qualitativo: que tipo de rede de coleta	CAU + Infocidade + AQUA- HQE
- Coeficiente de impermeabilização mínimo de 20% na área do lote e do projeto - Tipos de controle da Vazão de escoamento e instabilidade hidrológica para evitar deslizamento, erosão etc. - Coleta de águas pluviais;	Drenagem: Implantação de plano de gestão das águas pluviais de acordo com a incidência de chuvas no local	Qualitativo e Quantitativo	AQUA + Infocidade + LEED ND
- Limitação do efeito do desenvolvimento nas áreas de Várzea e Corpos d`Água. - Estar de acordo com as legislações locais, estaduais e federais pertinentes a conservação de corpos d'água; - Existência de reservatórios compensatórios. - Soluções para possibilidade de enchentes.	Conservação de Várzea e Corpos d´Água	Quantitativo e qualitativo	LEED ND

p. 94

Quadro 7: Elementos sintetizados no eixo Solo a partir das referências.

ELEMENTOS	CONCEITO	TIPO DE INDICADOR	REF
- Características da cobertura vegetal - Drenagem natural da chuva	Minimização da erosão para proteger o habitat e reduzir a sobrecarga dos sistemas hídricos. Preservação de árvores, plantas nativas e coberturas existentes para assegurar a estabilidade do solo. Inserir as intervenções em áreas já 100% desenvolvidas.	Quantitativo - número de domicílios situados em diferentes faixas de inclinação de terreno	LEED CAU IPT Infocidade
- Topografia natural - Topografia alterada/ terraplanagem, aterro	Projetos de desenvolvimento devem estar localizados em áreas de inclinação menor que 15%. Para áreas já desenvolvidas com inclinação maior que 15%, a encosta deve ser recuperada (de 40% a 100% da encosta, de acordo com a inclinação) com plantas nativas. Para projetos em locais ainda não desenvolvidos, deixar porcentagem do terreno intacta de acordo com a densidade habitacional (de 10% a 20%).	Quantitativo - número de domicílios situados em diferentes faixas de inclinação de terreno	LEED CAU IPT Infocidade
- Proximidade de áreas industrial - Aterro - Cemitério - Posto de gasolina - Depósito de produtos químicos	Áreas Contaminadas - número de áreas e dimensão da área em questão expostas a contaminação de esgoto, resíduo industrial e lixo.	Quantitativo e qualitativo	Infocidade CAU

Paralelamente, foram estudadas formas de mensurar os critérios de cada eixo, visando avaliar qualitativamente e quando possível quantitativamente cada um. Procurou-se estabelecer delimitações claras e precisas na sua aplicação, procurando não apresentar pontos duvidosos para sua coleta e quantificação, e permitindo que os agentes de coleta e mensuração o façam com tranquilidade, uma vez que se apresentam relações básicas e simples ao elemento avaliado. Para tanto, cada elemento recebeu novos atributos, descritos a seguir:

- **O que**: O que fornece o objeto de estudo que precisa ser mensurado, este objeto de mensuração é identificado e descrito como sendo os objetivos do que se mensura em cada elemento.

- **Como**: Trata-se da forma e metodologia que será realizado o estudo e, portanto, fornece o que precisa ser levantado.

- **Quanto**: Fornece a base do como se quantificar e qualificar, portanto, representam as unidades de medida do “como”.

Como exemplo dos quadros resultantes desta etapa da metodologia, traz-se aqui os quadros dos eixos Água (quadro 8) e Solo (quadro 9).

Quadro 8: Quadro final do eixo Água.

ELEMENTOS	O QUE?	COMO?	QUANTO
- Minimizar o consumo de água - Possibilitar o reuso - Controle de perdas - Adesão das habitações a sistema de aproveitamento de água de chuva. - Redução do uso de água potável para irrigação ou áreas do projeto, utilização de águas pluviais ou recicladas para tais usos. - IQA (Avaliação em ótima, boa, regular, ruim ou péssima, segundo CETESB)	Mensurar a rede de distribuição, como evitar desperdícios com vazamentos e roubo	- Infraestrutura de abastecimento - Consumo per capita por dia; - Perdas - Roubo - Formas de reuso -Preço da água	m^3
-Tratamento e disposição de efluentes - Os sistemas prediais de esgoto ligados à rede pública - Sistema localizado de tratamento e disposição de efluentes. - Índices da CETESB sobre contaminação da água por esgoto doméstico - Índice de Qualidade da Água (IQA) Águas superficiais - Garantia do tratamento de efluentes (desempenho/AQUA- HQE)	Qualidade da água	- Coleta de esgoto - Ligação com rede para tratamento - Índices de qualidade da CETESB - Volume de esgoto coletado - Índice de qualidade das águas superficiais	-Unidades atendidas ou m^3 - Sim/não - IQA - m^3 - IQAS
- Coeficiente de impermeabilização mínimo de 20% na área do lote e do projeto - Tipos de controle da Vazão de escoamento e instabilidade hidrológica para evitar deslizamento, erosão etc. - Coleta de águas pluviais;	Redução da incidência de enchentes e capacidade de permeabilida de do solo	- Comparação entre quantidades de chuvas por período na área dos estudos de caso e áreas de inundação - Área impermeabilizada dos lotes e do projeto como um todo - Tipo de solução de infraestrutura para escoamento de água - Existência de coleta de águas pluviais	- Índice pluviométrico - m^2 - Sim/Não e qual
- Limitação do efeito do desenvolvimento nas áreas de Várzea e Corpos d`Água. - Estar de acordo com as legislações locais, estaduais e federais pertinentes a conservação de corpos d'água; - Existência de reservatórios compensatórios. - Soluções para possibilidade de enchentes.	Manutenção do ciclo hidrológico	- Comparação entre a área de várzea e a área ocupada - Atendimento da legislação - Existência de reservatórios compensatórios - Existência de infraestrutura de controle de enchentes	- Área de avanço no *buffer* de proteção - Sim/não

p. 96

Quadro 9: Quadro final do eixo Solo.

ELEMENTOS	O QUE?	COMO?	QUANTO
- Características da cobertura vegetal - Drenagem natural da chuva	- Proteção de encostas íngremes (preservação da vegetação) - Evitar assoreamento de corpos d'água	-Mapeamento geológico e topográfico (IPT, 1981) - Análise geológica e potencial de risco de deslizamento (Infocidade e Geosampa) - Cabeceiras de drenagem (Infocidade)	- Área em m^2 -População residente
- Topografia natural - Topografia alterada/ terraplanagem, aterro	- Proteção de encostas íngremes (preservação da vegetação) - Evitar assoreamento de corpos d'água	- Mapeamento geológico e topográfico (IPT, 1981) - Análise geológica e potencial de risco de deslizamento (Infocidade e Geosampa) - Cabeceiras de drenagem (Infocidade)	- Área em m^2 -População residente
- Proximidade de áreas industriais - Aterro - Cemitério - Posto de gasolina - Depósito de produtos químicos	Qualidade do solo	- Google Earth - CETESB -Secretaria de Meio Ambiente (SMA) - Infocidade	-Distância (km) -Área (m^2) - Existe ou não posto, lixão, etc

A fim de verificar a efetividade das medidas tomadas no desenvolvimento de tais projetos, sugere-se que sejam incluidas as avaliações antes e pós intervenção. O eixo Água, por exemplo, foi dividido em critérios de contaminação da água, conservação do lençol freático e corpos d'água e permeabilidade do solo. Cada critério foi mensurado de forma diferente: a qualidade da água, a partir de índices de qualidade da água fornecidos pela Companhia Ambiental do estado de São Paulo (CETESB); a permeabilidade do solo quantificada a partir do projeto aplicado ao quadro; e a conservação a partir do atendimento às legislações ambientais vigentes.

RELEVÂNCIA DOS RESULTADOS E PRINCIPAIS CONCLUSÕES

O quadro é relevante como ferramenta para apontar avanços em atendimentos e deficiências de projetos de intervenção urbana em áreas ambientalmente vulneráveis. Atendendo aos critérios do quadro, observa-se o grau de eficiência de sustentabilidade do projeto. Além disso, conhece-se as necessidades de equilibrar os assentamentos humanos com o controle do impacto ambiental, sabendo onde é prioritário agir.

No entanto, para o pleno uso do quadro, é necessário que sejam estabelecidos valores referenciais comparativos ou haja levantamentos prévios, antes da elaboração do projeto, determinação de metas, e por final medições posteriores. O acesso às informações de mensuração é essencial para se levantar as necessidades ambientais locais, assim como para avaliação dos resultados pós implantação do projeto. Muitas vezes, não há registros suficientes de levantamento de dados para a avaliação da eficiência da intervenção urbana, demonstrando ineficiência de gestão, bem como, a

evolução da sustentabilidade pode ser demonstrada através de indicadores de atendimentos periódicos e vem a ser uma forma de avaliar o comportamento da ocupação como um ciclo de vida.

Fazendo uso dos critérios do quadro, as gestões que desejarem criar projetos com enfoque ambientalmente sustentável podem fazer uso do quadro como uma lista de dados a serem coletados no território antes de se elaborar o projeto. Assim, é possível conhecer os aspectos ambientais a serem atendidos na implantação da intervenção. Esses dados iniciais podem e devem ser comparados com informações posteriores a implantação do projeto, visando confirmar a eficácia do projeto. Ou seja, quando eficaz deve promover a manutenção ou melhoria da qualidade ambiental local.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora este artigo em questão trabalhe especificamente a esfera ambiental da sustentabilidade, entende-se que esse mesmo estudo deva ser expandido para as demais dimensões da sustentabilidade, como econômica e social. O grupo de pesquisa em que este estudo está inserido procura analisar as outras dimensões da sustentabilidade fazendo uso de metodologia semelhante.

Entende-se aqui que os problemas ambientais têm consequências diretas ou indiretas na sociedade e na economia, que devem ser tratadas de forma sistêmica. Desta forma, iniciar os estudos pela dimensão ambiental pode ter efeitos positivos sobre o local, melhorando inclusive indicadores socioeconômicos, como por exemplo a produtividade da população moradora.

Os assentamentos precários elegíveis a projetos de urbanização estão primordialmente inseridos em áreas de preservação ambiental, áreas de várzea e relevo acidentado, apresentando alto risco para os moradores ou para o meio ambiente. Por isso, soluções sustentáveis têm impacto positivo para a população local, ou até mesmo para o restante da cidade que depende dos serviços ambientais dessas áreas ocupadas.

Entende-se aqui que a dimensão ambiental pode ser um ponto de partida para minimizar vulnerabilidades de populações moradoras de assentamentos precários, pela urgência de questões relativas a água e riscos geológicos.

Finalmente destaca-se que as ocupações precárias como condição intrínseca de países em desenvolvimento representa como um relativo e paralelo aos “brownfields” e como cenário para uma busca de melhoria ambiental em primeiro nível - a “sustentabilidade marrom” - e assim para que se possa mirar e superar lacunas que nos distam da “sustentabilidade verde” dos países desenvolvidos.

Agradecimentos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), que financiou a pesquisa que deu origem ao artigo científico, número do processo 2017/01781-7, com supervisão da professora Doutora Angélica Aparecida Tanus Benatti Alvim. Este trabalho também contou com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Angélica Tanus Benatti (Coordenadora do Grupo de Pesquisa). Assentamentos Precários em Áreas Vulneráveis na Região Metropolitana de São Paulo: As Dimensões da Sustentabilidade nas Intervenções para Urbanização. Projeto de Pesquisa – Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2017.

CAU/BR. Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil. Guia para Arquitetos na Aplicação da Norma de Desempenho ABNT NBR 15.575. Distrito Federal, 2015. Disponível em < http://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2015/09/2_guia_normas_final.pdf >. Acessado em 03-10-2018.

CETESB. Disponível em <https://cetesb.sp.gov.br/aguas-interiores/wp-content/uploads/sites/12/2017/11/Ap%C3%AAndice-D-%C3%8Dndices-de-Qualidade-das-%C3%81guas.pdf>. Acessado em 16-11-2018.

FARR, Douglas. Urbanismo Sustentável: desenho urbano com a natureza. Porto Alegre: Bookman, 2013.

FCAV - Fundação Carlos Alberto Vanzolini. Referencial técnico de certificação – Processo AQUA Bairros e loteamentos - Versão 0.1. São Paulo, setembro 2011. Disponível em https://vanzolini.org.br/aqua/wp-content/uploads/sites/9/2016/12/QAB_AQUA_Bairros_e_loteamentosv01.pdf. Acessado em 03-10-2018.

FGV – CENTRO DE ESTUDOS EM SUSTENTABILIDADE. Programa Brasileiro GHG Protocol. Disponível em < https://www.ghgprotocolbrasil.com.br/>. Acessado em 13-11-2018

GBC Brasil. LEED for Neighborhood Development 2009. Disponível em http://www.gbcbrasil.org.br/leed-neighborhood.php. Acessado em 03-10-2018.

IPT - DIVISÃO DE MINAS E GEOLOGIA APLICADA. Mapa geológico do Estado de São Paulo. Disponível em <http://www.worldcat.org/title/mapa-geologico-do-estado-de-sao-paulo-escala-1500-000/oclc/46749514> acessado em 16-11-2018

INFOCIDADE. PMSP- Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em http://Infocidade.prefeitura.sp.gov.br/ Acessado em 03-10-2018.

KEELER, Marian; BURKE, Bill. Fundamentos de projeto de edificações sustentáveis. Fundamentos de projeto de edificações sustentáveis Porto Alegre: Bookman, 2010

ONUBR: Nações Unidas no Brasil. Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>. Acessado em 13-11-2018.

ONU. Report of the World Commission on Environment and Development 1987 ou BRUNDTLAN, Comissão. “Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: o nosso futuro comum. Universidade de Oxford. Nova Iorque, 1987. Disponível em: http://eubios.info/BetCD/Bt14.doc

NAÇÕES UNIDAS. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: < https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 21 dez. 2017.

PESTANA. Liliane Moraes. A Agenda Marrom: O Planejamento Ambiental/ Brown Agenda: The Environmental Urban Plan. Disponível em < https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/viewFile/10488/8260> acesso em 04 de dezembro de 2018.

A VITRINE TURÍSTICA: TRAJETOS E VIVÊNCIAS DOS TRABALHADORES DO ESPAÇO TURISTIFICADO DE FORTALEZA/CE

Paulo Nicholas Mesquita Lobo

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE – UFRN
nicholasmesquita@gmail.com

INTRODUÇÃO[2]

Este artigo faz parte de uma pesquisa maior que está em andamento para a tessitura de uma tese em Ciências Sociais que tem como base compreender as dinâmicas que constroem e mantêm a Avenida Beira-Mar como um lugar turístico e um espaço privilegiado da cidade de Fortaleza, capital do Ceará. De uma maneira mais abrangente, o objetivo do estudo é compreender a configuração deste espaço interpretando as práticas e dinâmicas dos sujeitos envolvidos neste processo que, já delimitando o campo teórico utilizado, constroem relações de interdependência (ELIAS, 2001). Aqui, a ênfase está posta completamente sobre o processo, assim, não se pode entender as relações apartadas, de forma unilateral, mas agindo sempre em relação ao outro, compondo uma rede de relações sempre em transformação. A Beira-Mar muda para se manter. Seus sujeitos estão a todo o tempo ressignificando suas ações e o espaço consegue certa estabilidade justamente por este movimento.

Como não poderia deixar de ser, a tese tem uma amplitude maior e mais profunda do que este artigo, analisando os usuários daquele espaço partindo de três categorias – trabalhadores, turistas e citadinos – que, fugindo de uma perspectiva estruturalista (já prevendo as críticas a esta metodologia) e também percebendo o homem como plural (LAHIRE, 2002), não se fecham em usos rígidos e unilaterais. Aliás, a gênese da pesquisa teve como parâmetro as análises de Leite (2002) sobre os usos e, principalmente, *contra-usos* de um espaço público turistificado da cidade do Recife/PE.

Partindo disto, busca-se com este artigo compreender inicialmente as vivências daqueles que percebem a avenida como um *lócus* de trabalho, que se deslocam frequentemente para a Beira-Mar a fim de conseguir seu sustento e sua renda. Também se fez necessário delimitar o espaço da pesquisa, se concentrando entre a feira de artesanato (tombada como patrimônio material da cidade[3]) e o jardim japonês, dois equipamentos coletivos turísticos que englobam uma parte importante da avenida, com bares e restaurantes próximos, além de quadras de esportes e uma faixa de praia utilizada como atrativo local. Vale salientar que neste trecho estão concentrados também o maior número de meios de hospedagem da urbe, o que ajuda a defini-lo como turístico. As atividades dos trabalhadores também foram divididas entre ambulantes, feirantes, profissionais de bares e restaurantes e artistas de rua. Os funcionários dos hotéis não foram entrevistados neste momento. Como já abordado acima, aqui não se pensa o indivíduo enclausurado em um estigma ou rótulo. Conforme se verá ao longo do texto, as vivências são múltiplas e os usos que se faz do lugar turístico são infindáveis.

Complementando, as entrevistas e etnografia foram realizadas entre os meses de julho e novembro de 2018, geralmente aos finais de semana e tomando como base o final das tardes, quando a feira começa a ser montada e os fluxos aumentam a partir das 16 horas. É conhecido que a sazonalidade dos usos é temporalmente marcada, o que distingue as utilidades ao longo dos meses, dos dias da semana e até mesmo

[2] O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.
[3] Lei 7.719. PREFEITURA DE FORTALEZA. 1995.

durante os turnos diários. Entretanto, achei que, ao menos para a análise com os trabalhadores, esta sazonalidade ou temporalidade não fosse tão relevante quanto para os outros usuários. De qualquer maneira, em outro momento a pesquisa será ampliada e haverá uma discussão sobre esta questão, ampliando a coleta de dados para outros dias da semana.

Faz-se necessário delinear a base teórica das análises ainda, deixando claro a metodologia lefebvriana como norteadora de todo o projeto, partindo de sua dialética triádica, perfeitamente dialogável com as configurações e processos elisianos. Lefebvre, de acordo com Martins (1996), faz uma importante revelação ao pensar a sociedade formada por um composto econômico-social, avançando e ultrapassando o pensamento marxista clássico sobre o conceito de modo de produção. Sem este, pode-se pensar uma dialética mais aberta e abrangente, englobando vários espaços e tempos em um só pensamento, daí sua força para se pensar os complexos processos urbanos.

Não há como compreender a Avenida Beira-Mar sem entender a expansão do turismo de massa Ocidental ou a inserção da cidade em uma pós-modernidade fortemente relacionada a esse turismo global, transformando radicalmente sua imagem radicalmente, por exemplo. A formação econômico-social está sempre se reconfigurando em uma dinâmica incessante, como aponta Martins (1996). Outra importante ideia de Lefebvre (2006) também usada aqui tem a ver com a negação de uma ideia rígida de totalidade, agregando o pensamento de haver um centro ao qual se refere uma periferia e que, como as configurações de Elias (2001) apontam, está em constante movimento, inserido em uma dinâmica que reposiciona os cenários a todo o instante. O centro foge da relação clássica, geográfica, por assim dizer, e está também em reconfiguração constante, as vezes até se “periferizando” e se deslocando para as margens. Pode-se falar até em múltiplos centros agindo ao mesmo tempo.

O homem é sujeito histórico, responde a estruturas, a configurações as quais ele modifica, mas que também o modificam. Não há como reduzi-lo apenas à questão econômica ou social, como algumas vertentes estruturalistas o fazem. Contudo, não é a ideia de formação econômico-social que mais tem a ver com esta pesquisa (embora ela possibilite a ideia de se pensar as configurações como compostos de vários tempos históricos e mesmo de espaços que a influenciam à distância, deixando a realidade cada vez mais complexa), mas sim a dialética triádica, onde afirmação, negação e superação da negação estão no mesmo bojo, construindo um “caldo” onde não há uma síntese possível, pois a síntese faz parte do próprio movimento. Desta forma, o movimento não cessa e as configurações podem se reafirmar a todo o instante. Lefebvre (2006) avança nisso e pensa o próprio espaço a partir desta perspectiva. Assim, a concepção dos espaços, a percepção e as vivências acabam por se amalgamar e caracterizar a própria produção do espaço – este agora não é mais apenas um mero receptáculo da produção econômica ou social, mas também produtor de relações sociais. São estas características que tenho como *background* quando construí os questionamentos feitos a cada usuário da Beira-Mar – como ele percebe o espaço; como a concepção da avenida o influencia; e como ele vivencia tudo ali.

Ora, se a metodologia da pesquisa bebe na fonte de Lefebvre, seu método regressivo-progressivo logo se tornaria a principal ferramenta de análise da Avenida, pensando os processos não como lineares, mas fruto de diversas influências e

transformações ao longo do tempo. “A complexidade horizontal da vida social pode e deve ser reconhecida na descrição do visível. Cabe ao pesquisador reconstituir, a partir de um olhar teoricamente informado, a diversidade das relações sociais, identificando e descrevendo o que vê” (MARTINS, 1996, p. 21). Por isso a primeira parte do método é uma etnografia, bem no sentido do que Geertz (2008) coloca quando o pesquisador deve compreender o feixe de sentidos que ali se engendra. O que há por trás de cada ação? Como ela é compreendida pelos sujeitos que ali se relacionam? Ora, cada ação só tem sentido se inserida em um contexto.

Nesta parte se identifica as dinâmicas que coexistem no espaço, as relações sociais fora do “ambiente de trabalho”, por exemplo, as afetividades construídas, etc. As entrevistas já entram nesta parte que Lefebvre (2006) chama de momento descritivo. Compreendendo a complexidade do espaço e dos usos dos trabalhadores, a dialética que há entre os discursos, percepções e usos deste espaço, pode-se passar para a segunda etapa do método, chamada de momento analítico-regressivo, quando se consegue traçar uma lógica para a própria dialética. Aqui o levantamento documental foi a base exploratória da pesquisa. “O que no primeiro momento parecia simultâneo e contemporâneo é descoberto agora como remanescente de época específica. De modo que no vivido se faz de fato a combinação prática de coisas, relações e concepções que de fato são contemporâneas” (MARTINS, 1996, p. 21).

Trazendo novamente a ideia de uma produção do espaço diferente (LEFEBVRE, 2006), tem-se que é na vivência que as percepções e concepções, mesmo que desiguais, se juntam, se correlacionam. Por isso, o terceiro momento do método é o histórico-genético, quando o pesquisador “procura o reencontro do presente, mas elucidado, compreendido, explicado. A volta à superfície fenomênica da realidade social elucida o percebido pelo concebido teoricamente e define as condições e possibilidades do vivido” (MARTINS, 1996, p. 22). Aqui está a análise das modificações das estruturas datadas e como ela dialogo com o centro, a classificação genética das formações e estruturas, a definição do tempo social e histórico e, claro, o retorno ao atual, agora compreendido e explicado. Estas etapas se repetem na própria organização da estrutura do artigo, partindo do que seria a etnografia do cartão-postal, com as entrevistas e descrições do espaço e das práticas dos trabalhadores, passando pela transformação da Beira-Mar em lugar turístico e finalizando com a hipótese principal: são as relações contraditórias mas interdependentes que sustentam e mantêm a significação da avenida como um lugar turístico. Se a questão for tomada do ponto de vista dialético, esta contradição entre as relações sociais aponta para o possível e para o real, ela “diz” o que se pode fazer e o que se há de concreto ali.

p. 103

É nesta parte que o método de Lefebvre se amplia, se dilata para além do econômico tão enfático nos discursos marxistas. E é neste ponto que quero chegar ao analisar os discursos e práticas dos trabalhadores da Beira-mar. Esta não é, de maneira nenhuma, uma estratégia rígida, limitadora do ser humano. Aqui se percebe toda a complexidade do indivíduo, toda sua pluralidade, seja nos gestos, nas falas ou mesmo nas próprias práticas. Martins (1996, p. 22) define bem isto:

> Essa dupla complexidade não é exterior ao homem e a cada ser humano. Falas, gestos, entonações, modos de relacionamento, desencontros entre o falado, o percebido e o feito, tudo enfim tem que

> ser concretamente vivido, ainda que no limiar do percebido. São esses desencontros que dão sentido à práxis, fazendo-a repetitiva, mimética ou inovadora, no mesmo ato, no mesmo movimento (MARTINS, 1996, p. 22).

Ampliando a hipótese que rege o projeto, não há produção social nenhuma sem que haja contradição. E é justamente nestas contradições que se dá a reprodução social e a própria inovação característica do movimento incessante da dialética. Estas relações entram em consonância com a configuração de Elias (2001) e sua rede de interdependência, é ela que possibilita a mudança cultural e espacial que mantém a Beira-Mar como espaço relevante e privilegiado da cidade. A prática que revoluciona está contida no real, no vivido, e é caracterizada pelo residual, por aquilo que fica como resíduo – concepções e relações residuais que não foram capturadas pelo poder, que permaneceram nos subterrâneos da vida social. Para tal, tem-se que juntar os fragmentos e pensá-los dialeticamente. Os usos e *contra-usos,* por exemplo, se relacionam e sustentam o espaço, não se pode compreendê-los fora da ideia de centralidade e mesmo de totalidade.

Fechando, vale dizer que também utilizei outros conceitos até mesmo para chegar à Beira-Mar como um lugar turístico e que as vezes são tomados em parte por sua semântica e não por toda a representação ideológica do autor. Para a definição da Beira-Mar como espaço turístico por excelência, por exemplo, foi necessário pensar junto de Magnani (2008) e sua ideia de mancha. Aliás, o próprio pensamento metodológico de Magnani (2008) em contraposição ao que estava estabelecido na antropologia para se poder estudar o urbano foi essencial para esta pesquisa. A ideia de se pensar o lazer como oposição ao trabalho, tão relacionado à urbanidade, se ajustou perfeitamente para se pensar o turismo, fortemente ligado à ideia de lazer. Ora, perceber as manchas de lazer da cidade, separá-las e distingui-las como manchas turísticas foi relativamente fácil. Constatou-se durante a pesquisa exploratória a existência de duas áreas reconhecidas como turísticas na cidade – a Praia do Futuro e a Avenida Beira-Mar. A primeira ficou em segundo plano devido aos seus usos ordinários não relacionados ao turismo, até mesmo pela temporalidade, já que a Praia do Futuro não é um lócus de lazer todo o tempo, muito menos turístico, como a Beira-Mar é percebida e como assim se destacou. Assim define o autor (MAGNANI, 2008, p. 19):

p. 104

> São as manchas, áreas contíguas do espaço urbano dotadas de equipamentos que marcam seus limites e viabilizam – cada qual com sua especificidade, competindo ou complementando – uma atividade ou prática predominante. Numa mancha de lazer os equipamentos podem ser bares, restaurantes, cinemas, teatros, o café da esquina, etc., os quais, seja por competição ou complementação, concorrem para o mesmo efeito: constituem pontos de referência para a prática de determinadas atividades.

Definida a mancha turística por excelência da cidade, tomou-se também como metodologia o conceito de trajeto assim pensado por Magnani (2008, p. 21) para se compreender as dinâmicas de cada “grupo” aqui já delimitado:

> O termo trajeto surgiu da necessidade de categorizar uma forma de uso do espaço que se diferencia, em primeiro lugar, daquele descrito pela categoria pedaço. Enquanto esta última, como foi visto, remete a um território que funciona como ponto de referência – e, no caso da vida no bairro, evoca a permanência de laços de família, de vizinhança, origem e outros – trajeto aplica-se a fluxos no espaço mais abrangente da cidade e no interior das manchas urbanas.

Os trajetos servem para se distinguir as práticas e dinâmicas dos diversos usuários do lugar, assim como a ideia de Certeau (2001) sobre táticas e estratégias – estas oficiais, compondo o discurso que pode ser pensado como a dimensão da concepção do espaço; aquelas pensadas como resistência aos usos "oficiais", próxima do conceito de *contra-uso*. Embora seja complexo e polêmico aliar Certeau e Lefebvre em um mesmo pensamento, aqui apenas se toma "emprestado" as definições acima colocadas, não se trata de uma base metodológica como certamente é a dialética lefebvriana. É inserida em todo este pensamento que a pesquisa se construiu e ainda está em construção.

CONHECENDO OS TRABALHADORES DO CARTÃO-POSTAL

Saindo do jardim japonês, espaço desencaixado do contexto, como pensa Giddens (1991) acerca de uma das características da modernidade tardia, escuta-se uma miscelânea de sons. O trânsito, os vendedores, os turistas conversando, jovens jogando vôlei e andando de skate e patins nas quadras instaladas em frente ao equipamento que homenageia a cultura nipônica, são exemplos da coleção de ruídos que se pode chamar facilmente de barulho. Atravessando a rua para o lado à beira-mar, onde se dá toda a pesquisa, logo se percebe certa ordem nas territorialidades, por assim dizer. Os vendedores ambulantes se postam em uma linha no calçadão, sem se aproximar tanto dos bares. Estes possuem uma estrutura sólida de alvenaria, o que demonstra já estarem há um tempo ali instalados. Dentro das quadras não há comércio e elas são abertas ao público em geral. Há três quadras localizadas lado a lado (são as únicas de toda a Avenida).

Em um espaço curto de poucos metros, logo quando acabam as quadras, começam as barracas maiores, com temáticas diferentes e públicos distintos. Algumas com estrutura mais rústica, outras com estrutura mais imponente, luzes mais brilhantes, cercas e garçons especializados, lembrando restaurantes de grife da cidade. Porém, o que predomina são as mais simples, com atendentes de bermuda e chinelos servindo um cardápio mais enxuto com ingredientes gerais para o que "se espera" encontrar na cidade. Há alguns bares voltados para o público LGBT, mas sem ostentar uma bandeira específica – tanto que só se percebe a "destinação" do bar ao entrar. Isso é fruto de algo mais espontâneo, *grosso modo*, que costuma acontecer na Beira-Mar. Não há uma ideia clara de uso destes espaços, eles apenas vão "acontecendo". Confirmando o pensamento de Certeau (2001), são práticas que, se não subvertem o espaço, ao menos vão contra a ideia hegemônica de uso destes espaços. As chamadas práticas microbianas acabam por construir teias espontâneas, sem nenhum planejamento prévio. Parte dos trabalhadores da Beira-Mar se socializa em outras bares, jogando futebol na praia ou mesmo fazendo uma caminhada, como atesta a informação dada

por um dos feirantes que veio de Salvador e não conhecia o espaço como lugar turístico: "eu venho mais cedo, antes de abrir o box e, vez ou outra, desço para lá para jogar bola. É assim que aproveito a praia também" (informação dada de maneira oral).

Embora a prefeitura de Fortaleza tente dar uma ordenação (isso fica claro com os ambulantes que possuem fardamento demonstrando a "oficialidade" de seus empreendimentos, além de seus "carrinhos" terem logomarcas de suporte institucional do SEBRAE[4] ou da própria prefeitura), o desenvolvimento se deu de forma aleatória, com disputas territoriais e "alianças" originadas pela própria dinâmica do local. As táticas de resistência foram tecidas a despeito das estratégias governamentais (ou junto delas, através delas ou a partir delas, como se queira pensar). É por isso que, metodologicamente, fica mais interessante pensar estas táticas como contra usos, inseridas no contexto de práticas sociais mesmo, não subvertendo e até mesmo legitimando o discurso oficial, mas fugindo de qualquer planejamento "central". A exceção fica por conta da feira que é organizada (mas também se auto-organiza) pela prefeitura. Os feirantes são permissionários e cobram do Município uma estrutura mínima para funcionar. Eles também pagam uma taxa anual à prefeitura, embora muitas vezes essa taxa seja "perdoada" através de acordos coletivos. O que acontece na prática (e que não poderia ocorrer) é o "arrendamento" de alguns box, uma espécie de especulação imobiliária, quando o permissionário do box acaba por alugar seu espaço a outrem.

Contudo, voltando para o início do percurso desta pesquisa, ainda próximo ao Jardim Japonês, saindo em direção ao Oeste, onde fica a Feira de Artesanato, os ambulantes mais encontrados têm a ver com produtos e serviços relacionados, talvez pela proximidade das quadras, ao selo orgânico ou saudável. Assim, vendedores de açaí se destacam nesse primeiro trecho. Alguns dos entrevistados aqui apontam a opção por esse produto devido à sua origem – foram encontrados muitos naturais de Belém/PA e de Manaus/AM – ou mesmo à falta de concorrência a um produto que "está na moda". Interessante notar que estes vendedores são mais novos no espaço, com "poucos anos de Beira-Mar". Devido à sua vivência mais curta na cidade, também não a percebem como os citadinos – como alguns feirantes que vêm de outras capitais nordestinas. Mesmo assim, o discurso turístico se sobressai, devido à influência da publicidade governamental, como aborda uma das vendedoras ao ser questionada sobre a motivação de vir para Beira-Mar e a escolha de sua atividade: "coloquei, na época, porque não havia carrinho de açaí. Mas não sei bem o que é a beira-mar. Para mim representa apenas qualidade de vida […] e a gente coloca um negócio aqui porque é um lugar turístico, né" (Informação dada de maneira oral).

Vale dizer que as entrevistas foram semiestruturadas partindo de quatro questões específicas: como você percebe a Beira-Mar; qual o significado de turismo para você; quais os usos, fora o trabalho, que você faz das facilidades encontradas na avenida (quadras, bares, pistas de corrida, shows de humor, etc.); em qual bairro você reside. Nos bares, por exemplo, há uma maioria de moradores de áreas vizinhas. Muitos garçons, por exemplo, vêm do Serviluz, Mucuripe, Meireles ou mesmo bairros mais carentes e relativamente distantes, com destaque para a Barra do Ceará, no litoral

4 Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – seção Ceará.

Oeste da cidade. No segundo trecho, ainda permeado pelos bares, há um predomínio de artesãos e artistas de rua. As encenações contextualizadas pelo "cearense típico" ou mesmo pela "imagem do Ceará, a terra do humor", ganham força nesta parte da avenida. Presenciei uma cena relevante em uma das caminhadas que fiz, quando um dos artistas pedia para a plateia interagir, enquanto ele fazia perguntas sobre o lugar de origem e tentava adivinhar através de características estereotipadas – nariz arredondado, sotaques, altura, cor do cabelo, etc. Ao avistar um "cabeça-chata", com trajes humildes e destoando da indumentária "típica" do turista de sol & praia, logo ele o transformou no "matuto" que vem do interior cearense. "Ora, esse veio de Canindé, não é turista, é matuto".

A percepção, por parte dos ambulantes e mesmo dos outros trabalhadores sobre quem é turista (ou que eles pensam ser turismo) é importante para definir parte das dinâmicas do lugar. Como afirma uma ambulante, localizada em frente à feira de artesanato há 15 anos: "hoje não tem mais turismo… antes vinha de carrada, um monte de gringo, falando tudo estranho… ali era turismo, a gente vendia muito, comprava até carro com o dinheiro daqui" (informação dada de maneira oral). Como boa parte dos trabalhadores utiliza a Beira-Mar como lócus de produção há vários anos, principalmente na feira, onde existem feirantes com três décadas de uso da avenida, eles construíram uma noção própria sobre o que é turismo e o que isto representa para eles. A palavra em si guarda uma semântica fortemente relacionada a dinheiro, à sobrevivência financeira. As encenações, por assim dizer, ficando em um quadro goffmaniano, se dão na busca pela satisfação de uma demanda pré-fabricada. Ora, se os turistas desejam uma imagem já formulada do que é o Ceará, dar-se-á o que eles pedem. Humoristas fantasiados de mulher, o cheiro de camarão frito tomando o ar, castanhas de caju e camisetas regata com símbolos referentes ao sol e à praia compõem a paisagem junto de brinquedos de plástico com origem chinesa, potes de açaí e pipoca, além do onipresente trem das crianças composto por personagens dos quadrinhos americanos que passeia por toda a orla.

O último trecho é tomado, basicamente, pela Feira de Artesanato, já falada aqui e que possui importância estratégica para a imagem da avenida. Muitos trabalhadores falam da feira como o principal fixo aglutinador dos fluxos turísticos da Beira-Mar. Aliás, a justificativa por excelência sobre a Beira-Mar ser percebida como um lugar turístico tem a ver com a concentração de equipamentos coletivos voltados para este fim – notadamente os meios de hospedagem. Ora, aquilo que traz o turista é o que diferencia o local de outros bairros da cidade, como pensa este entrevistado: "aqui é turístico porque tem a praia, né... os bares, os hotéis. É isso que atrai o turista" (informação dada de maneira oral). A percepção está, assim, intimamente relacionada com a concepção do espaço como lugar turístico. Contudo, os trabalhadores ressignificam o espaço realizando atividades que para eles não são turísticas pelo simples fato deles não serem turistas. O uso das praias é bem interessante, por exemplo. No trecho próximo à feira, vê-se muitos trabalhadores descansando ou se preparando para iniciar o expediente, enquanto no trecho antes do "espigão" - uma das barreiras construídas para impedir o avanço do mar sobre a praia e sua eventual destruição – onde se localiza a maior parte dos bares e restaurantes, o uso é quase restrito aos turistas e citadinos, pois as barracas, extensões dos bares, "privatizam" a faixa de praia e "fecham" seu acesso.

Curiosamente, finalizando esta descrição do que foi encontrado em campo, poucos trabalhadores utilizam o espaço para lazer fora do período de trabalho, preferindo outros locais da cidade. Perguntados se havia uso pela família deles, a reposta quase unânime, mesmo dos mais antigos, foi negativa. O lazer é diferenciado do espaço de produção para estes usuários do lugar turístico. Vale dizer também que as relações de trabalho variam demasiado ao se diferenciar ambulantes, feriantes e trabalhadores do setor de restauração. O tempo de cada um destes é diferente, uns se adequando mais ao turismo e internalizando o tempo e o imaginário dos turistas, outros se inserindo em outra dinâmica socioeconômica. Os baristas, por exemplo, estão em constante vibração, parando pouco para conversar entre si ou mesmo com os clientes, enquanto os feirantes são mais antigos e construíram redes de afetividade mais densas (talvez por isso tenham conseguido se organizar em torno de uma associação); já os ambulantes têm uma postura mais "agressiva" e enérgica, por assim dizer, pois enfrentam uma concorrência maior, o que impede de construírem redes de sociabilidade semelhante aos feirantes, e estão sempre "à caça" de clientes. É esse o quadro vivo do cartão-postal de Fortaleza. Suas dinâmicas e vivências, *grosso modo.*

QUANDO A BEIRA-MAR SE TORNA CARTÃO-POSTAL

Ao contrário do que aconteceu na maioria das capitais nordestinas, Fortaleza não se iniciou pelo que se costumou chamar de centro. A gênese do que viria a ser a cidade tem relação com as margens do rio Ceará, litoral Oeste da metrópole atual, onde os portugueses erigiram o Forte de São Sebastião (CASCUDO, 1941). Após o abandono do forte devido às pressões indígenas e à falta de matérias-primas interessantes ao comércio ultramarino, os holandeses resolveram "fincar residência" às margens do riacho Pajeú, no outro lado do litoral, mais precisamente em um morro chamado Marajaitiba, onde fundaram o forte Schoonerborch, começando ali um pequeno povoado. Cascudo (1941) trata bem desse período, da retomada do forte pelos portugueses, transformando-o em uma Fortaleza, mas o que aqui é relevante é o fato de que é nesta área que irá se circunscrever o desenvolvimento da cidade.

O centro abrigou o comércio, as residências e toda a produção da cidade durante seus primeiros séculos de existência, desde que o povoado virou vila em 1725 até o século XX, quando a periferia começou a se expandir e os limites da cidade atingiram uma taxa de crescimento exponencial. Isso é relevante porque, durante muito tempo, a área nobre será regida pela dinâmica do centro. Rios (2014) aborda o início do processo de migração da elite para a zona Leste, quando o centro começou a ficar "desqualificado" devido à presença dos retirantes que vinham cada vez em maior número fugindo das secas e das consequentes crises econômicas do sertão. Mesmo com as diversas tentativas de controle do crescimento desta população (seja através da construção dos chamados campos de concentração[5], seja através de reformas urbanas que os marginalizassem da mesma maneira), a elite se viu obrigada a se deslocar do bairro Jacarecanga, vizinho ao Centro, para a Aldeota (interessante notar que até hoje este deslocamento se dá para o Leste, seja em direção ao Cocó, seja em direção à

5 Rios (2014) aborda em específico o caráter de controle destes retirantes, vistos numa perspectiva arcaica que se chocava com a ideia de modernidade pretendida para a cidade, se colocando como uma ameaça física e simbólica para a elite fortalezense.

cidade do Eusébio, importante lócus de realização do capital cearense principalmente por ser a moradia da burguesia fortalezense).

É importante ver a obra de Rios (2014) para compreender que este deslocamento se dá em contraposição ao surgimento das primeiras favelas justamente alinhadas ao Centro (arraial Moura-Brasil e Pirambu) em direção ao litoral Oeste. O próprio marco do surgimento da capital cearense foi tomado por populações menos favorecidas que se juntaram a remanescentes indígenas e, principalmente, pescadores. Dantas (2009) fala que, de início, os retirantes não têm como se integrar à população tradicional litorânea, construindo suas moradias precárias um pouco afastados dos espaços daqueles. É assim que os pescadores mantêm seu espaço de produção, mesmo quando o Estado decide pela implantação do Porto no Mucuripe devido a questões geográficas, já no século XX. O antigo porto ficava no poço da draga, próximo ao que hoje se conhece como Praia de Iracema. Enquanto o litoral Leste era lócus de produção de pescadores e marinheiros, o litoral Oeste ia sendo ocupado pelos retirantes.

Dantas (2009) também aborda outra ideia essencial para a origem da Beira-Mar: a mudança da relação da sociedade com o mar. Antes visto como lugar menor, lócus de prostitutas, estivadores e mesmo pescadores, trabalhadores considerados menores, o mar passou a ganhar *status* de lugar privilegiado junto da ideia de modernidade que influenciou a sociedade local. Ponte (2014) já falava da influência francesa em meados do século XIX e, principalmente, no início do século XX, seja nos costumes ou mesmo na relação do Estado com a sociedade. Internalizando a ideia de progresso Ocidental, Fortaleza iniciou um processo de segregação e intervenção na vida urbana que culminou em diversas reformas até a construção de instituições totais, seguindo uma ideia bem foucaultiana de controle social. A ideia era afastar e isolar cada vez mais a massa de trabalhadores que crescia (e fazia a cidade crescer). Brasil (2013) trata bem deste processo seguindo as políticas públicas habitacionais e a construção literal das periferias da cidade. Enquanto isso, seguindo o chamado padrão *belle époque,* edifícios eram construídos, políticas sanitárias eram pensadas, a própria urbanização, seguindo o que Haussmann havia feito na Paris de Luís Bonaparte, e os costumes se modificavam. A adoção de práticas marítimas, por assim dizer, passou a virar praxe primeiro como método saudável, depois como modo de vida.

Morar próximo à praia, antes algo relacionado à pobreza e falta de opção, virou terapêutico e elitista. Os banhos de mar eram receitados por médicos seguindo os princípios de Lavoisier (DANTAS, 2011), enquanto as segundas residências ou casas de veraneio viravam “necessidade”. Na década de 1950 esse processo atinge seu auge, com a construção dos clubes e residências próximos ao litoral do atual bairro do Meireles. Lentamente os pescadores começaram a ser deslocados para as extremidades, por assim dizer, construindo suas moradias nas dunas do Mucuripe, local de difícil acesso até então, ou mesmo às margens do antigo Porto, no Poço da Draga. Já na década de 1960, sob influência dessa população elitizada que passou a habitar efetivamente o litoral Leste, se iniciou a construção da Beira-Mar. O turismo começou, também, de forma lenta e gradual, em meados da década de 1970. Algumas políticas tímidas do próprio governo estadual impulsionaram um pequeno fluxo para a cidade, seguindo o que já acontecia a nível nacional com destinos já consolidados como

turísticos (o Rio de Janeiro já estava estabelecido como principal porta de entrada do país desde a década de 1920).

Dantas (2009) é enfático ao pensar a transformação da cidade em lugar turístico a partir da expansão do chamado turismo de massa no Ocidente a partir de mudanças socioeconômicas do pós-segunda guerra nos países capitalistas centrais. Ora, há uma formatação do turismo a partir da década de 1940, demandando espaços "ensolarados" e moldando lugares tão díspares quanto as Antilhas e o México. Esse processo de turistificação dos lugares acaba por atingir o Nordeste brasileiro e toma forma de maneira pioneira através do próprio estado do Ceará, quando um grupo de políticos e de políticas ganha vez sob a liderança do empresário Tasso Jereissati (o chamado governo das mudanças) em meados da década de 1980. Com o "velho" discurso de modernização, agora apontado contra os coronéis e o período ditatorial que assolou o país durante 21 anos, os empresários indicavam uma descentralização das decisões e uma maior participação da iniciativa privada na economia. É a partir destas mudanças políticas que se pode falar de um real desenvolvimento do turismo no Ceará – o PRODETURIS (Programa de Desenvolvimento do Turismo em Áreas Prioritárias) foi modelo para diversos programas estaduais e até mesmo para uma versão ampliada a nível federal, o PRODETUR (Programa de Desenvolvimento do Turismo).

O Nordeste estava inserido ao mercado global de turismo e aos seus efeitos massificadores integralmente já na década de 1990, como Harvey (2005) pensa o próprio desenvolvimento do capitalismo. O alisamento dos espaços, como aborda Guattari (1985) era umas das consequências desta inserção no mundo, por assim dizer, pensando junto de Giddens (1991) também. O Ceará, que sempre se pensou moderno, agora era um lugar turístico. Uma mudança em sua imagem também se fez necessária, como aponta Dantas (2011). A *terra da luz*, *slogan* antes concebido para trazer a ideia de modernidade através da libertação dos escravizados de maneira pioneira ainda em 1884, agora remetia ao sol que possibilita lazer 24 horas por dia. A ideia de turismo relacionada basicamente ao lazer de sol & mar, radicalmente modelada pelo turismo de massa, transformava o litoral de Fortaleza e, a partir dela, incorporava e manipulava o restante do litoral cearense. Se os pescadores e seu modo tradicional de vida não tinham mais espaço na capital, o que dirá das transformações que se deram nos outros lugares.

A presença dos pescadores resiste até hoje de forma frágil, isolados no Mucuripe, na extremidade Oeste da Beira-Mar, mas ainda influenciando fortemente o próprio turismo, seja através da imagem bucólica que o capitalismo se apropriou das "velas do Mucuripe" ou mesmo da presença maciça dos filhos destes nas atividades turísticas. Muitos entrevistados, por exemplo, moram no Serviluz, Mucuripe ou Vicente Pinzón, bairros limítrofes ao elitizado Meireles, exercendo profissões como garçom ou ambulante (na feira foram encontrados poucos moradores das redondezas). Gradativamente a Beira-Mar vai perdendo seu *status* de local de moradia para se transformar em lugar turístico por excelência, com a presença cada vez mais hegemônica dos hotéis e restaurantes. Assim como Bezerra (2006) estuda um processo semelhante que se deu na Praia de Iracema, mas que ocorreu posteriormente e sofreu influência radical da Beira-Mar, os moradores foram sendo substituídos por turistas e citadinos que consomem o lazer deste espaço.

A construção da Beira-Mar como cartão-postal é um processo constante (haja visto os quase anuais planos de revitalização da área[6]), baseado na ideia incessante da modernização. A Beira-Mar se tornou a principal vitrine da cidade e como tal é percebida. A "sala de visitas" do moderno estado do Ceará que já nasceu com essa fixação e ainda a mantêm através de seu principal espaço privilegiado. Vale dizer que os bairros do Meireles e da Aldeota, onde a Beira-Mar está inserida, ainda são os bairros com melhor IDH – Índice de Desenvolvimento Humano – da cidade, assim como percebem a maior renda *per capita* (MENEZES; MEDEIROS, 2012). O Mucuripe e, principalmente, as áreas circundantes são enclaves pobres que dialogam a todo o momento com a área nobre. Isso fica claro quando os encontros se dão na própria Avenida. Espaço extremamente vigiado e controlado, seguindo a perspectiva de Foucault (1981), os usuários constroem seus trajetos fugindo do poder panóptico do Estado e de sua própria concepção do espaço. Lugar de encontro de vários tempos históricos e classes sociais, a Beira-Mar se abre para várias interpretações e construções (ARANTES, 2000). Os trabalhadores têm sua origem em várias vertentes, seja os retirantes que fincaram raízes em regiões próximas, seja os pescadores que ainda resistem no Mucuripe ou mesmo trabalhadores de outras áreas da cidade. Ali, no lugar turístico, eles se encontram e constroem seus trajetos sem perder de vista a ideia de estar em um lugar global. "Ora, aqui é turístico porque é o principal lugar da cidade. Tem que ser mesmo desenvolvido. Tu não mostra a melhor parte da casa na tua sala? Oxe, é o mesmo com a cidade. A Beira-Mar é a cara de Fortaleza" (informação dada de maneira oral).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No método regressivo-progressivo, a etapa final da análise é um retorno à superfície, um agrupamento do que foi interpretado em campo com o que se colheu historicamente com o levantamento bibliográfico. Assim, esta parte encaixa com o fechamento (ou a síntese que não fecha o pensamento) que quero dar ao estudo. Pensar a Beira-Mar a partir de apenas uma das dimensões que Lefebvre coloca seria um equívoco, como alguns estudos fazem, pois perderia de vista o movimento do real. Compreender a relação entre os hotéis 5 estrelas da avenida e os vendedores ambulantes de coco ou açaí é compreender a própria construção deste espaço. Sua transformação em um lugar turístico, moderno, concebido como a principal vitrine da cidade, não elimina as relações antigas, a caderneta de venda "fiado" de alguns bares, o "preço camarada" feito para os feirantes ao visitar os restaurantes ou mesmo a sociabilidade do "racha" ou "pelada" que acontece todos os dias ao final da tarde na praia.

O cartão-postal está vivo e não precisa de revitalização pois se mantém no movimento de seus usuários. Nos usos e contra usos. Nos feirantes e nos turistas. E quem trabalha e em quem se diverte. Há como definir o papel de cada um? Em vários momentos eles se entrelaçam, se confundem, se "acinzentam". Nesta primeira etapa do

6 Neste ano foi realizada mais uma licitação, tendo o projeto liderado pelo arquiteto Fausto Nilo, o mesmo idealizador do Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura, vencido o certame. As obras estão previstas para iniciar em 2019. Ainda estou tentando ter acesso ao projeto para conhecer mais uma concepção deste espaço.

trabalho, mesmo que o enfoque tenha sido dado àqueles que percebem a avenida como lócus de trabalho, de produção, de renda, os trajetos muitas vezes se justapõem, entrando até mesmo em consonância com o que Ingold (2015) pensa sobre o conceito de lugar (e contra o espaço), aquele confeccionado pelos nós das teias tecidas pelos trajetos dos "peregrinos". Ora, a Beira-Mar se sustenta nesta trama mesmo. Está aberta e não há como nenhum de seus atores prever o desenrolar de seus movimentos. Como Elias (2001) já dizia acerca das configurações e dos processos, nas redes de interdependência há um padrão hegemônico, um grupo predominante, mas não há previsibilidade. É essa imprevisibilidade que mantém a Beira-Mar relevante.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Antônio. O espaço da diferença. São Paulo: Papirus, 2000.
BEZERRA, Roselane. Praia de Iracema: requalificação e ocupação do espaço em um bairro turístico do Nordeste do Brasil. Anais do 30º Encontro Anual da ANPOCS, vol. único, 2006.
CASCUDO, Câmara. Informação geográfica do Ceará holandês. Revista do Instituto do Ceará, anno LV, p. 68-81, 1941.
CERTEAU, Michel de. A invenção do cotidiano: artes de fazer. Petrópolis: Vozes, 2001.
DANTAS, Eustógio W. C. Maritimidade nos trópicos: por uma Geografia do litoral. Fortaleza: Edições UFC, 2009.
_____. Mar à vista: estudo da maritimidade em Fortaleza. Fortaleza: Edições UFC, 2011.
ELIAS, Norbert. A sociedade de corte: investigação da sociologia da realeza e da aristocracia de corte. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
FOUCAULT, Michel. Microfísica do poder. Rio de Janeiro: Graal, 1981.
GUATTARI, Félix. Espaço e poder: a criação de territórios na cidade. Espaços e debates, Revista de Estudos Urbanos e Regionais, ano V, n. 16, São Paulo, 1985.
GEERTZ, Clifford. A interpretação das culturas. Rio de Janeiro: LTC, 2008.
GIDDENS, Anthony. As consequências da modernidade. São Paulo: UNESP, 2001.
HARVEY, David. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005.
INGOLD, Tim. Contra o espaço: lugar, movimento, conhecimento. In: Estar vivo: ensaios sobre movimento, conhecimento e descrição. Petrópolis: Vozes, 2015.
LAHIRE, Bernard. O homem plural. Petrópolis: Vozes, 2002.
LEFEBVRE, Henri. A produção do espaço. Paris: Anthropos, 2006.
LEITE, Rogério Proença. Contra-usos e espaço público: notas sobre a construção social dos lugares na manguetown. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 17, n. 49, 2002.
MAGNANI, José Guilherme Cantor; TORRES, Lilian de Lucca (orgs.). Na metrópole. São Paulo: Edusp, 2008.
MARTINS, José de Souza. Henri Lefebvre e o retorno à dialética. São Paulo: Hucitec, 1996.
MENEZES, Adriano Sarquis; MEDEIROS, Cleyber Nascimento (orgs.). Perfil Socioeconômico de Fortaleza, v. 2. Fortaleza: IPECE, 2012.

PONTE, Sebastião Rogério. Fortaleza Belle Époque – reforma urbana e controle social (1860-1930). Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 2014.
RIOS, Kênia Souza. Isolamento e poder: Fortaleza e os campos de concentração na seca de 1932. Fortaleza: Imprensa universitária UFC, 2014.

PADRÕES DE OCUPAÇÃO DO SOLO E PLANEJAMENTO URBANO: ESTUDO DE CASO DO BAIRRO CASTELO BRANCO EM JOÃO PESSOA, PARAÍBA

Dayse Luckwü Martins

IESP - daysemartins.iesp@gmail.com

Sidney Pereira dos Santos Junior

IESP - sidney.iesp@gmail.com

Rita Alexandra Madeira Lourenço

IESP - rita.amlourenco@gmail.com

Carlos Daniel de Araújo

IESP - carlllosdaniel@gmail.com

INTRODUÇÃO

O planejamento urbano se apresenta como um campo disciplinar que necessita de múltiplos olhares acerca da complexidade da vida nas cidades. Duarte, define o planejamento urbano como:

> (...) o conjunto de medidas tomadas para que sejam atingidos os objetivos desejados, tendo em vista os recursos disponíveis e os fatores externos que podem influir nesse processo. Nesse sentido, podemos dizer que o planejamento reconhece, localiza, as tendências ou as propensões naturais (locais e regionais) para o desenvolvimento, bem como "estabelece as regras de ocupação de solo, define as principais estratégias e políticas do município e explicita as restrições, as proibições e as limitações que deverão ser observadas para manter e aumentar a qualidade de vida para seus munícipes" (DUARTE, ano , pág. 22).

Contudo, o que temos percebido na prática do planejamento urbano no Brasil é que esse assume um caráter normativo, ou seja, muitas vezes resulta de uma legislação urbanística que estabelece parâmetros de uso e ocupação do solo urbano sem que tenha havido previamente, estudos empíricos que estabeleçam melhores condições para tal, resultando dessa maneira, em uma morfologia urbana que, em parte dos casos, desconsidera particularidades ou idiossincrasias locais indo de encontro ao ato de planejar quando esse deve reconhecer, localizar as propensões naturais para estabelecer as regras de ocupação do território como afirma o autor acima citado.

A presente pesquisa, desenvolve-se no âmbito do planejamento e ordenamento territorial, tendo como objetivo geral analisar os padrões de uso e ocupação do solo urbano determinados no macrozoneamento e zoneamento do plano diretor da cidade de João Pessoa, capital da Paraíba, tomando como estudo de caso o bairro Castelo Branco, um dos primeiros conjuntos habitacionais, localizado na referida cidade, face a inadequações percebidas naqueles documentos relacionadas à realidade sócio, geo-morfológica do bairro. Visa também discutir questões do âmbito do planejamento urbano que muitas vezes tem se voltado para o setor imobiliário estabelecendo padrões de adensamento construtivo não condizentes com a realidade do lugar acabando por desconsiderar suas especificidades e particularidades. Concomitantemente, analisa a dinâmica de ocupação do solo do bairro Castelo Branco e a legislação urbanística prevista no plano diretor da cidade e no seu código de urbanismo, assim como, os parâmetros urbanísticos que incidem sobre o bairro que acabam por ser um dos fatores que influenciam a sua morfologia urbana.

Nesse sentido, podemos observar dois importantes instrumentos de ordenamento territorial presentes nos planos diretores, o zoneamento e o macrozoneamento urbano. Segundo Saboya (2007) é através do zoneamento que "a cidade é dividida em áreas sobre as quais incidem diretrizes diferenciadas para o uso e a ocupação do solo, especialmente os índices urbanísticos". O zoneamento tem a prerrogativa de adequar os usos e parâmetros urbanísticos que têm efeito sobre a morfologia edilícia, controlar o crescimento urbano, minimizar conflitos, e estes com o tráfego, bem como, servir de proteção a áreas inadequadas à ocupação seja por questões de risco, seja por necessidade de proteção ambiental e patrimonial.

Já o macrozoneamento, conceitualmente, estabelece as relações entre o adensamento construtivo em função da infraestrutura disponível para cada área da cidade. Tais instrumentos devem favorecer o desenvolvimento e o ordenamento territorial urbano, e em última instância, deveriam atuar para melhores condições da qualidade de vida dos que habitam as cidades, sendo esse um dos objetivos expressos nos planos diretores que segundo o artigo 182 da Constituição Federal (1988) em seu §1° é "o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana". Portanto, deveria ser esses, a principal ferramenta do planejamento urbano, contudo, não é essa a realidade que se encontra em grande parte das cidades brasileiras, quando os planos diretores existentes cumprem uma obrigatoriedade legal, ou seja, existem, mas efetivamente são objetos de manipulação de interesses do capital que acabam por comandar a produção do espaço urbano. Segundo Villaça:

> Outra posição que muito tem contribuído para a inoperância e descrédito dos Planos Diretores é aquela que defende a tese de que tudo aquilo que for importante para o município deve constar no Plano Diretor, seja da alçada do governo federal, estadual ou municipal. Com isso, o Plano Diretor passa a correr o risco de se transformar numa (ou de incluir uma) listagem de propostas que não obrigam nenhum órgão a cumpri-las, nem criam qualquer responsabilidade, já que o plano municipal não tem qualquer efeito sobre as ações do governo federal ou estadual. (VILLAÇA, 2012, p.192)

p. 116

O que temos visto em termos de planejamento urbano no Brasil é que os instrumentos citados, o zoneamento e o macrozoneamento, muitas vezes não se coadunam com a realidade do lugar, ou acabam sendo utilizados para favorecer um mercado imobiliário que visa o lucro pautando-se por uma lógica de especulação que tem tornado a qualidade de vida em nossas cidades cada vez mais excludente. A vida urbana depende de uma conjunção de fatores como afirma Maricato,

> Boas condições de vida dependem, frequentemente, de políticas públicas urbanas – transporte, moradia, saneamento, educação, saúde, lazer, iluminação pública, coleta de lixo, segurança. Ou seja, a cidade não fornece apenas o lugar, o suporte ou o chão para essa reprodução social. Suas características e até mesmo a forma como se realizam fazem a diferença. (MARICATO, 2013, p. 20)

Some-se aos fatores expostos pela autora para uma boa qualidade de vida urbana, a forma de uso e ocupação dos diferentes espaços da cidade que tem no planejamento e na gestão pública seus agentes promotores, como também fiscalizadores. Portanto, as questões aqui suscitadas se apresentam como problemas graves para as cidades brasileiras. Analisando essa realidade para a cidade de João Pessoa, observamos que essa, não foge à realidade ora descrita. Problemática que só se agrava para determinadas áreas da cidade cujos problemas ambientais, de mobilidade, de ocupações irregulares e em áreas de risco são fortemente potencializados por padrões de uso, ocupação e adensamento que não se adequam à realidade. Esse é o caso do objeto de estudo da pesquisa em tela, o bairro Castelo Branco.

Nesse cenário, partíamos da hipótese de que a legislação urbanística ali incidente divergia da realidade urbana encontrada carecendo, portanto, de uma revisão que conseguisse atender novos padrões contemplando carências, necessidades e especificidades locais. Os resultados preliminares já apontavam para a confirmação da hipótese dada a inadequação de parâmetros urbanísticos sobre lotes cujas dimensões mínimas não atendiam ao que a legislação preconizava. O fato do conjunto habitacional ser anterior ao código de urbanismo da cidade já corroborava o distanciamento sobre a não adequação à realidade de determinadas áreas.

CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO EMPÍRICO: O BAIRRO CASTELO BRANCO

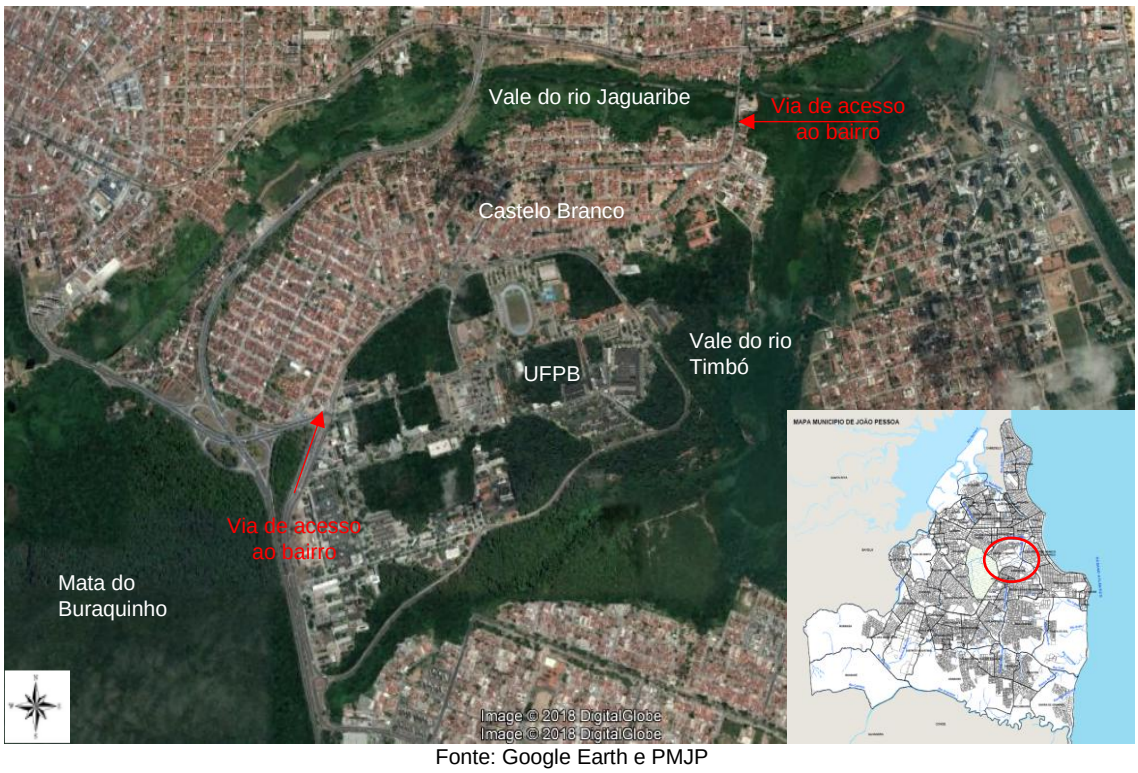
O bairro Castelo Branco tem suas origens remontando aos idos da década de 1960, quando o regime militar criou o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) em 1964. Período de grandes intervenções urbanas nas áreas da habitação, infraestrutura e equipamentos urbanos, tendo à frente o Banco Nacional de Habitação (BNH), que garantiu um enorme fomento à construção de conjuntos habitacionais nas áreas mais periféricas do país.

Foi então que, em 1969, e como resultado de políticas de remoção de favelas na cidade, que surgiu o conjunto habitacional Castelo Branco I, contando na época com 630 unidades habitacionais. Esse veio a se localizar nas imediações da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), cujo campus havia sido implantado em 1955. Posteriormente, foi criado o Castelo Branco II e por último, foi implantada a terceira ampliação do conjunto, o Castelo Branco III. A localização do campus universitário e o conjunto habitacional viriam a contribuir para a expansão da zona sul da cidade que passaria por grandes transformações oriundas da política habitacional do período.

Atualmente, devido a sua proximidade com importantes polos universitários como a Universidade Federal da Paraíba (UFPB), como já citado, e o Centro Universitário de João Pessoa (UNIPE), o bairro se tornou muito procurado por estudantes para residência. Tal fato, dota-o dessa característica que repercute em seus aspectos censitários com o incremento de uma população estudantil, como também, na tipologia edilícia encontrada com edificações para sublocação de quartos e quitinetes.

Outra peculiaridade do bairro, diz respeito a sua localização na cidade. Como observa-se na imagem a seguir. Podemos perceber que o Castelo Branco, dada a sua condição geográfica, apresenta-se ilhado por barreiras naturais que lhe conferem aspectos singulares no espaço urbano de João Pessoa. Como vê-se na imagem, a norte, destaca-se o vale do Rio Jaguaribe, a oeste, a mata do Buraquinho, a sul e leste, a mata e o vale do rio Timbó.

Fig. 1: Situação e localização bairro Castelo Branco



Fonte: Google Earth e PMJP

Embora, haja uma relação de proximidade com a área de preservação da mata do Buraquinho e com os vales dos rios que configuram um verdadeiro cinturão verde nas bordas do bairro, é notório a falta de conexão do Castelo Branco com tais áreas. Não há caminhos ou trilhas que conectem o bairro às porções de áreas verdes circundantes. Contato feito apenas pelas ocupações irregulares, as comunidades São Rafael e Santa Clara, que se localizam nas encostas dos vales.

Contudo, dada a sua condição de isolamento, morfologicamente falando, como percebido na figura 1, o bairro é um importante corredor viário, vetor de ligação com a zona sul e sudeste da cidade, sendo passagem obrigatória para acessar tais setores de João Pessoa. Fator esse a ser ponderado nos estudos de uso e ocupação e dos padrões de edilícios, pois estão diretamente correlacionados aos problemas viários do bairro que transbordam para outros pontos da cidade como passamos a observar nas análises que seguem.

METODOLOGIA E ANÁLISE

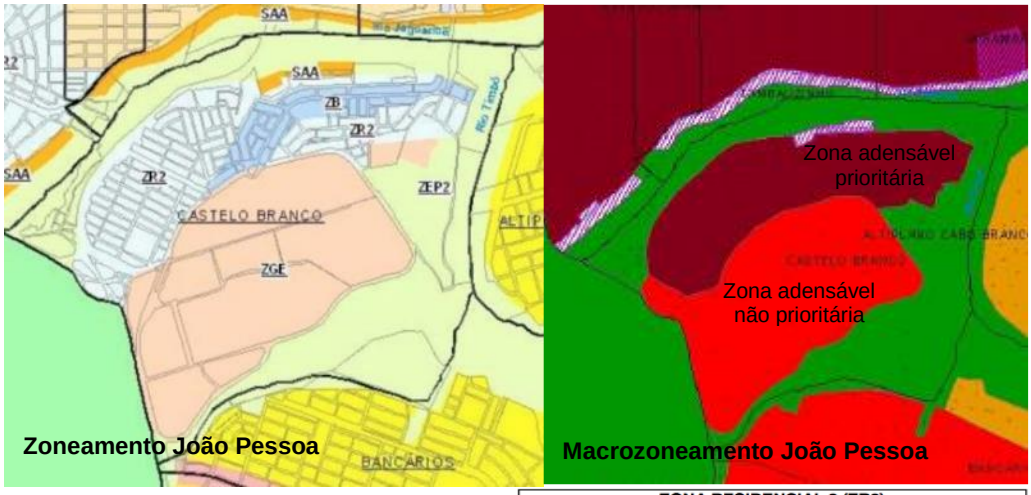
A princípio, ressaltamos o caráter qualitativo que a pesquisa assume, pautando sua metodologia em procedimentos analítico-descritivos. Para tanto, o primeiro passo, consistiu em uma pesquisa bibliográfica acerca da temática, bem como, análise da legislação urbanística pertinente que incide sobre o bairro Castelo Branco em João Pessoa, PB, sua história e os dados censitários para conhecimento daquela realidade.

O bairro Castelo Branco pelo Macrozoneamento da cidade subdivide-se em Zona Adensável Prioritária (ZAP) cujo índice ou coeficiente de aproveitamento estabelecido pelo plano diretor é 4 e Zona Adensável Não Prioritária com índice de aproveitamento igual a 1,5 conforme figura 2. Segundo o Zoneamento de João Pessoa,

o bairro é dividido em Zona Residencial 2 (ZR2), Zona Comercial de Bairro (ZB), que correspondem às áreas habitacionais do bairro, e Zona de Grandes Equipamentos (ZGE), onde se encontra a Universidade Federal da Paraíba. Apresenta-se na figura 2, as zonas e seus parâmetros determinadoos pelo Código de Urbanismo em consonância com as tipologias de usos. Observa-se nas tabelas as áreas mínimas dos lotes e frente mínima, bem como, taxa de ocupação e recuos das edificações e gabarito dependendo do uso.

A Mata do Buraquinho e vale do Rio Jaguaribe, são identificadas como Zona de Preservação dos Grandes Verdes (ZEP3) e Zona de Amenização Ambiental (ZAA), respectivamente. São áreas de preservação ambiental, que pelo código de urbanismo têm seus usos bastante restritos. Embora, como referido anteriormente, seja nessas áreas onde se encontram localizadas as duas ocupações irregulares presentes no bairro Castelo Branco, as favelas São Rafael e Santa Clara (fig.3).

Fig. 2: Zoneamento, macrozoneamento e código de urbanismo



Parâmetros do Código de Urbanismo de João Pessoa segundo o zoneamento do Castelo Branco

ZONA COMERCIAL DE BAIRRO (ZB)

USOS PERMITIDOS	LOTE (*) ÁREA MÍNIMA	LOTE (*) FRENTE MÍNIMA	EDIFICAÇÃO (A) OCUPAÇ. MÁXIMA	EDIFICAÇÃO (A) ALTURA MÁXIMA	AFASTAMENTOS FRENTE	AFASTAMENTOS LATERAL	AFASTAMENTOS FUNDOS
R1	300,00	10.00	50	3 PV	5.00	1.50	2.00
R2	350,00	10.00	50	2 PV	5.00	1.50	2.00
R3	450,00	15.00	50	2 PV	5.00	1.50	2.00
R5 (1)	600,00	20.00	40	PL+ 4PV+CB	5.00	4.00	4.00
R5	600,00	20.00	30	4 PV	5.00	3.00	3.00
R6	900,00	30.00	30	-	5.00	4+(h/10)	4+(h/10)
CL=SL (2)	300,00	10.00	50	3 PV	4.00	1.50	2.00
CB=SB (2)	450,00	15.00	70	3 PV	4.00	TE =0.0 DE= 2.0	2.00
CP=SP (2)	600,00	20.00	TE + 1=70 DE=50	5 PV (**)	5.00	TE +1=2.0 DE= 3.0	3.00
IB	450,00	15.00	50	2 PV	5.00	2.00	3.00
IPP (3)	300,00	12.00	50	2 PV	5.00	1.50	3.00
SE	600,00	20.00	50	2 PV	5.00	1.50	2.00
CB/R5	600,00	20.00	TE =50 DE=40	-	5.00	TE =1.5 DE= 3.0	3+(h/10)

ZONA RESIDENCIAL 2 (ZR2)

USOS PERMITIDOS	LOTE (*) ÁREA MÍNIMA	LOTE (*) FRENTE MÍNIMA	EDIFICAÇÃO (A) OCUPAÇ. MÁXIMA	EDIFICAÇÃO (A) ALTURA MÁXIMA (B)	AFASTAMENTOS FRENTE	AFASTAMENTOS LATERAL	AFASTAMENTOS FUNDOS
R1	200,00	10.00	70	-	4.00	1.50	2.00
R2 (1)	200,00	10.00	60	2 PV	4.00	1.50	2.00
R3	-	-	50	2 PV	4.00	1.50	2.00
R4	CONDOMÍNIO HORIZONTAL VER ANEXO 09						
R5 (2)	400,00	15.00	40	PL+ 4PV+CB	5.00	3.00	3.00
R5	400,00	15.00	30	4 PV	5.00	3.00	3.00
R6	600,00	20.00	30	-	5.00	3+(h/10)	3+(h/10)
R8	360.00	12.00	55	PL+ 2PV ou 3 PV	5.00	1.50	3.00
CL=SL (3)	200,00	10.00	70	3 PV	5.00	1.50	2.00
CB=SB	300,00	15.00	60	3 PV	5.00	1.50	2.00
IL	200,00	10.00	50	2 PV	5.00	1.50	2.00
IPP (4)	200,00	10.00	50	2 PV	5.00	1.50	2.00

ZONA DE GRANDES EQUIPAMENTOS (ZGE)

USOS PERMITIDOS	LOTE (*) ÁREA MÍNIMA	LOTE (*) FRENTE MÍNIMA	EDIFICAÇÃO OCUPAÇ. MÁXIMA	EDIFICAÇÃO ALTURA MÁXIMA	AFASTAMENTOS FRENTE	AFASTAMENTOS LATERAL	AFASTAMENTOS FUNDOS
SE	10.000	50.00	50	-	12.00	5.00	5.00
CA	10.000	50.00	50	-	12.00	5.00	5.00
IR	10.000	50.00	50	-	12.00	5.00	5.00
CP/SP	5.000	25.00	50	-	8.00	3.00	3.00
IPP	5.000	25.00	50	-	8.00	3.00	3.00
R1	10.000	50.00	10	-	20.00	10.00	10.00

Fonte: Plano diretor e Código de Urbanismo João Pessoa

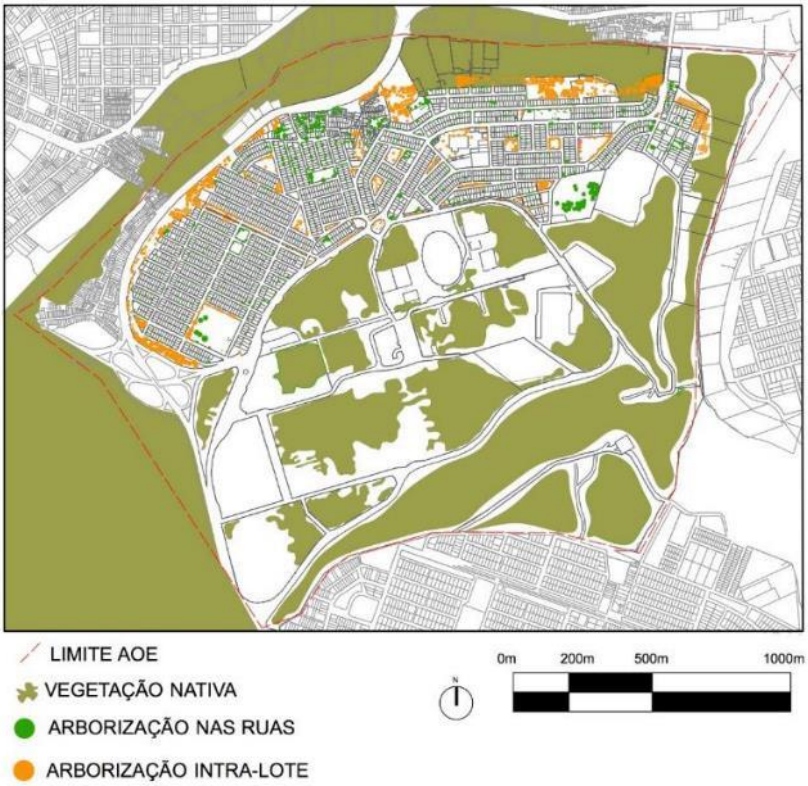
Tendo apresentado como se caracteriza o bairro Castelo Branco segundo os normativos urbanísticos da cidade e tendo observado os parâmetros edilícios da área,

passou-se então, ao levantamento através de mapeamento dos aspectos morfológicos atuais da área objeto de estudo. Para tanto, esse estudo, tomou como referência a definição de Lamas sobre forma urbana para a compreensão do estudo da morfologia dentro do contexto investigado. Segundo o autor:

> aspecto da realidade, ou modo como se organizam os elementos morfológicos que constituem e definem o espaço urbano, relativamente à materialização dos aspectos de organização funcional e quantitativa e dos espaços qualitativos e figurativos. (LAMAS, 1993, p.44)

Já destacamos a condição de localização do bairro entre grandes maciços verdes compostos pelos vales de rios Jaguaribe e Timbó e da mata atlântica da reserva do Buraquinho. Contudo, se esta localização vista do mapa confere ao bairro um caráter singular na morfologia da cidade, sob a perspectiva dos moradores e usuários tal fato não traz relações de convivência ou usufruto com o meio circundante. Dessa maneira, pode-se dizer que o bairro dá as costas para as suas zonas verdes e de preservação. Em que pese a proximidade com a massa verde e os cursos hídricos, o que se percebe, na realidade, é a aridez e pouca arborização do espaço edificado urbano do Castelo Branco. Assim, a figura 3 mostra as áreas de vegetação nativa, bem como a arborização dos espaços públicos e intralote.

Fig. 3: Mapa de vegetação



Fonte: Base cadastral PMJP. Editado por Rita Lourenço e Carlos Araújo.

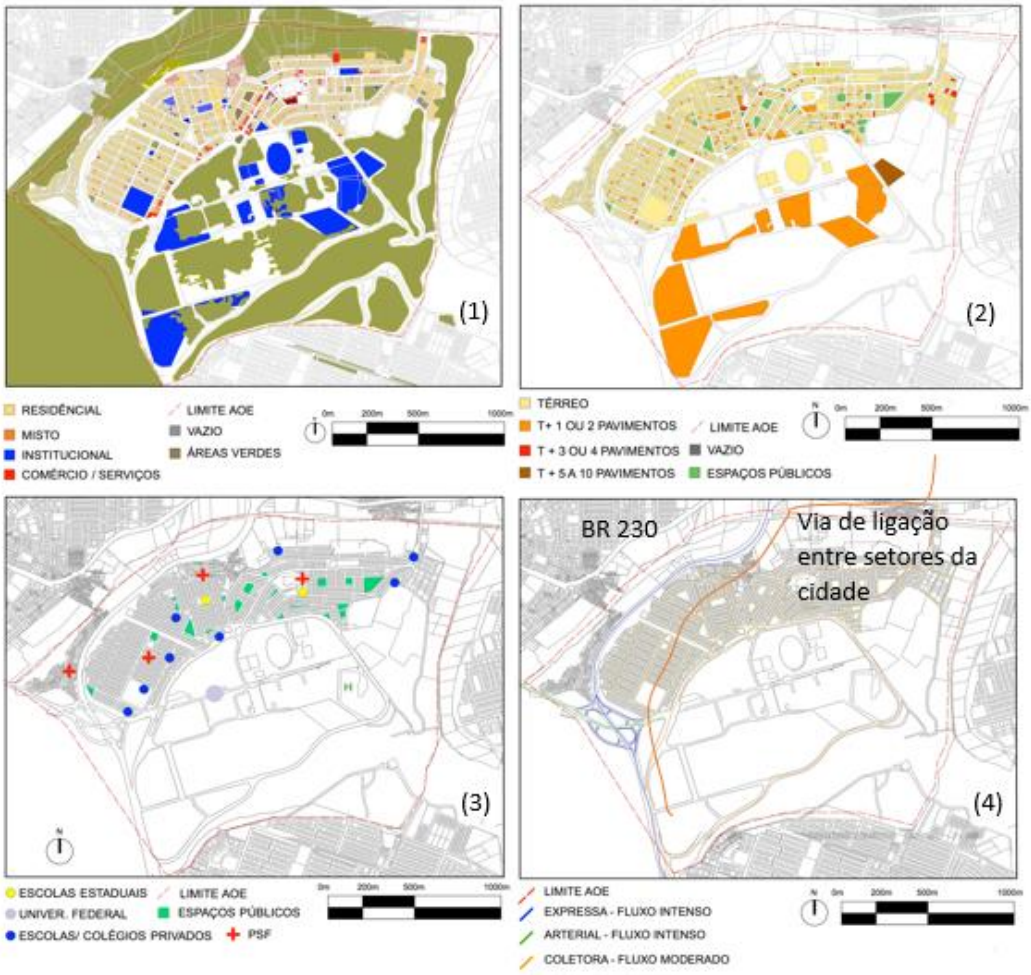
Os mapas a seguir (fig. 4) de uso e ocupação do solo, gabarito, equipamentos públicos e conexões e fluxos viários possibilitaram observar a predominância de usos residenciais com poucas áreas comerciais (1), embora, em seu zoneamento, haja a

delimitação de uma zona comercial de bairro cujo objetivo seria a dinamização de um setor comercial intrabairro, este uso é resumido e pouco diversificado, fazendo com que a população tenha que prover suas necessidades cotidianas em outras localidades. Esse dado, de certa forma, demostra a pouca repercussão de um instrumento como o zoneamento com a realidade encontrada.

É perceptível o caráter de tipologia de conjunto habitacional com um gabarito bastante horizontalizado (2). O bairro possui ainda alguns equipamentos públicos como escolas estaduais, postos de saúde da família, além do campus da Universidade Federal da Paraíba. Uma peculiaridade do Castelo Branco é o fato do mesmo caracterizar-se como o bairro com o maior número de praças da cidade. Todavia, poucas delas qualificadas urbanisticamente falando, sendo as outras tratadas como espaços residuais (3). Tratamento comum dado aos espaços públicos destinados às praças de conjunto habitacionais mais periféricos oriundos do período do Sistema Financeiro de Habitação das décadas de 1960 a 1980.

Em termos de conexões viárias, o bairro Castelo Branco assume o caráter de passagem, fazendo a ligação entre as áreas leste e central da cidade com o setor sudeste e sul como observado no mapa (4). Essa condição atrelada, a situação das bordas do bairro voltadas para áreas de encosta, traz sérios problemas com relação à mobilidade urbana, uma vez que surgem gargalos e estrangulamentos de vias importantes que percorrem o Castelo Branco repercutindo assim, em outras áreas da cidade.

Fig. 4: Mapas (1) uso e ocupação do solo, (2) gabarito, (3) equipamentos públicos e (4) fluxo viário



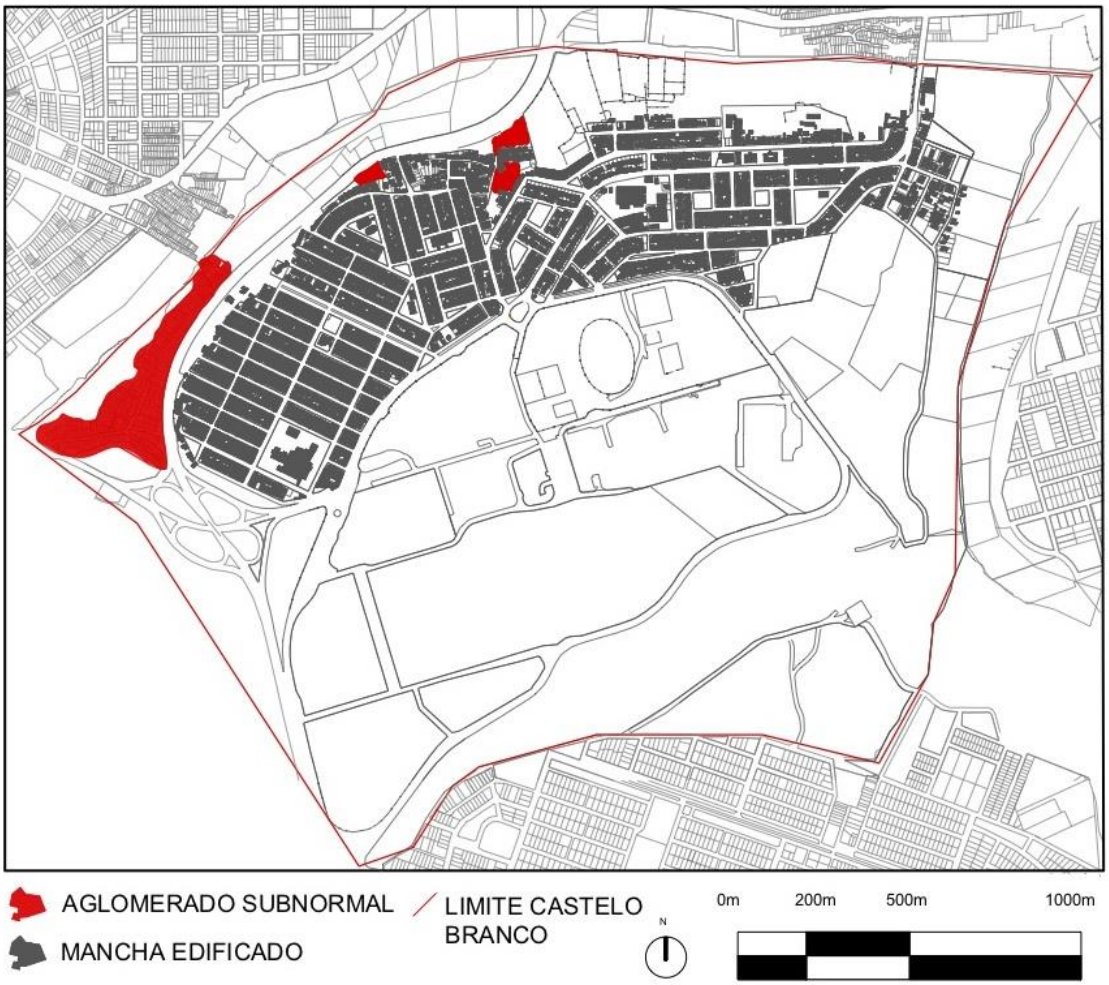
Fonte: Base cadastral PMJP. Editado por Rita Lourenço e Carlos Araújo

Também sob o aspecto viário, ressalta-se a presença da BR 230 margeando a encosta do vale do rio Jaguaribe que reforça o caráter de passagem descrito acima, mas principalmente, o aspecto segregatório entre a área edificada do conjunto habitacional e o vale do rio (mapa 4 – fig. 4).

Ainda mapeando os aspectos morfológicos para conhecimento da realidade local, passou-se a produção de mapas figura-fundo onde buscou-se observar o padrão de ocupação dos lotes, as relações entre os cheios e vazios, o público e o privado, fazendo ressaltar “o domínio do construído” (PANERAI, 2006, p. 86). Observou-se primeiramente, a situação atual de ocupação da área edificada dos lotes. É notável o grau de adensamento dos lotes. As edificações,

acrescidas de edículas ou puxados, acabam por extrapolar os afastamentos permitidos previstos no código de urbanismo da cidade. Acréscimos que surgem em sua grande maioria sem projetos arquitetônicos e consequentemente não passam pelo registro cadastral da prefeitura. Some-se a isso, a falta de fiscalização por parte da prefeitura municipal que dado ao quadro insuficiente de fiscais não consegue promover o controle das construções (fig. 4).

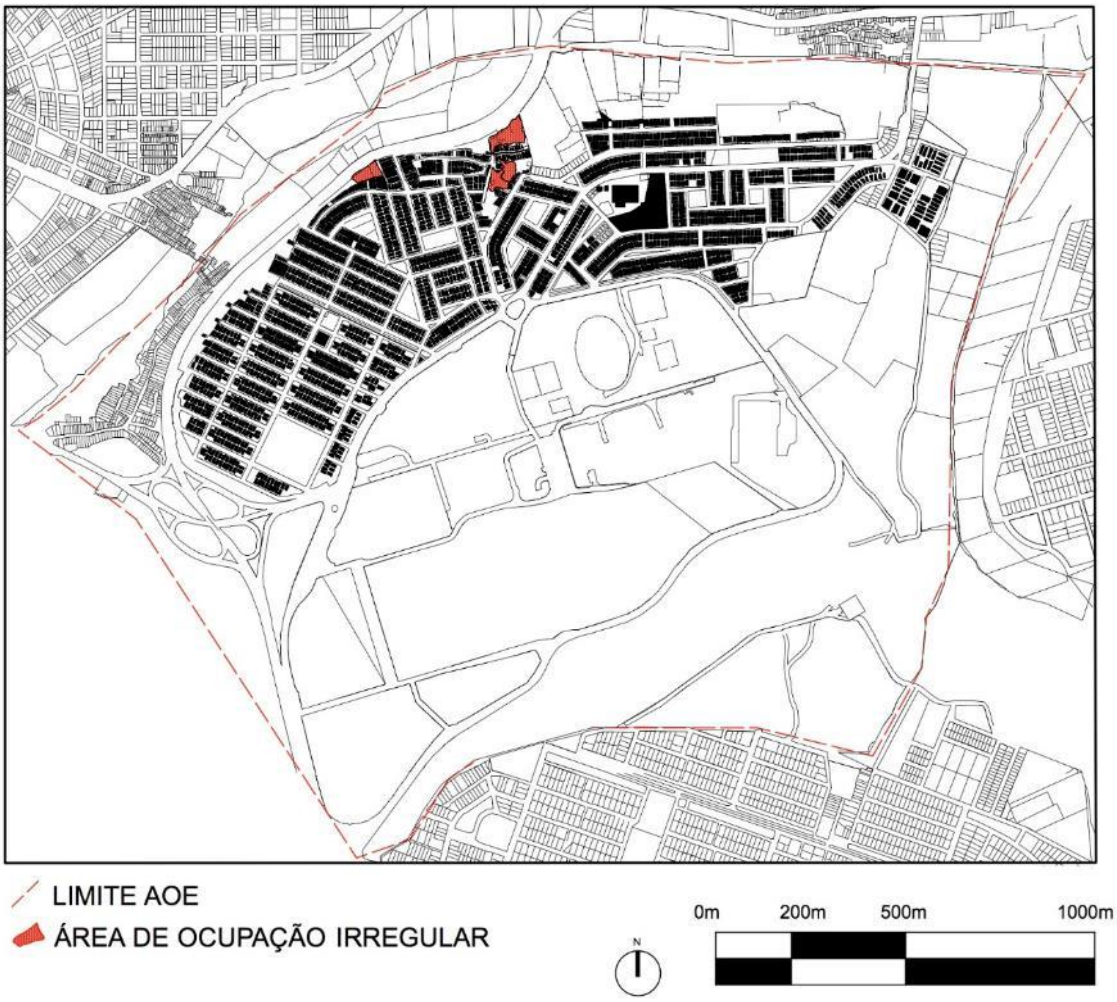
Fig. 4: Mapa cheios e vazios situação atual



Fonte: Base cadastral PMJP. Editado por Rita Lourenço e Carlos Araújo

A partir de então, elaborou-se um segundo mapa figura fundo considerando os parâmetros legais dispostos no código de urbanismo conforme o zoneamento local. Foram calculados, terreno a terreno, os recuos e afastamentos com base nas tabelas ZR2 e ZB, zonas com predominância de usos residenciais, e posteriormente elaborados simulações em software Sketchup, (simulação 3D), para analisar comparativamente a situação atual e como seria a mancha edificada segundo a previsão urbanística para a área.

Fig. 5: Mapa cheios e vazios segundo código de urbanismo de João Pessoa



Fonte: Base cadastral PMJP. Editado por Rita Lourenço e Carlos Araújo

As análises comparativas entre os mapas, demonstraram uma série de inconsistências. Os problemas não eram só a falta de correspondência entre a situação edilícia atual e a previsão urbanística, devido aos avanços nos recuos das edificações como já citado, mas, discrepâncias variadas entre parâmetros estabelecidos e a realidade, a exemplo de: tamanhos mínimos de lotes previstos no código de urbanismo não condizentes com o parcelamento real de algumas áreas. Afastamentos frontais, laterais e fundos que, se cumpridos segundo as normas, inviabilizam qualquer tipo de construção pois a área edificável resultante era muito pequena. Vale ressaltar que essas observações e incongruências recaem sobre a cidade formal, não discutimos aqui a questão das áreas de ocupação informal, cujos parâmetros urbanísticos não se aplicam.

O passo seguinte foi a produção de cenários, a partir de estudos volumétricos, dos parâmetros atuais previstos pelo zoneamento urbano dispostos no Código de Urbanismo[7] de João Pessoa que incidem sobre o bairro e o macrozoneamento

[7] O Código de urbanismo de João Pessoa foi aprovado pela lei nº 2102, de 31 de Dezembro de 1975, a sua última revisão ocorreu em Julho de 2001.

considerando o coeficiente de aproveitamento 1. Tal cenário apresenta uma simulação muito próxima da realidade atual, uma vez que o bairro ainda não se encontra em um processo de verticalização intenso (fig. 6 e 7).

Fig. 6: Cenários com coeficiente de aproveitamento 1

Fonte: Base cadastral PMJP. Editado por Rita Lourenço e Carlos Araújo

Fig. 7: Vista do bairro Castelo Branco

Fonte: Google Earth Pro

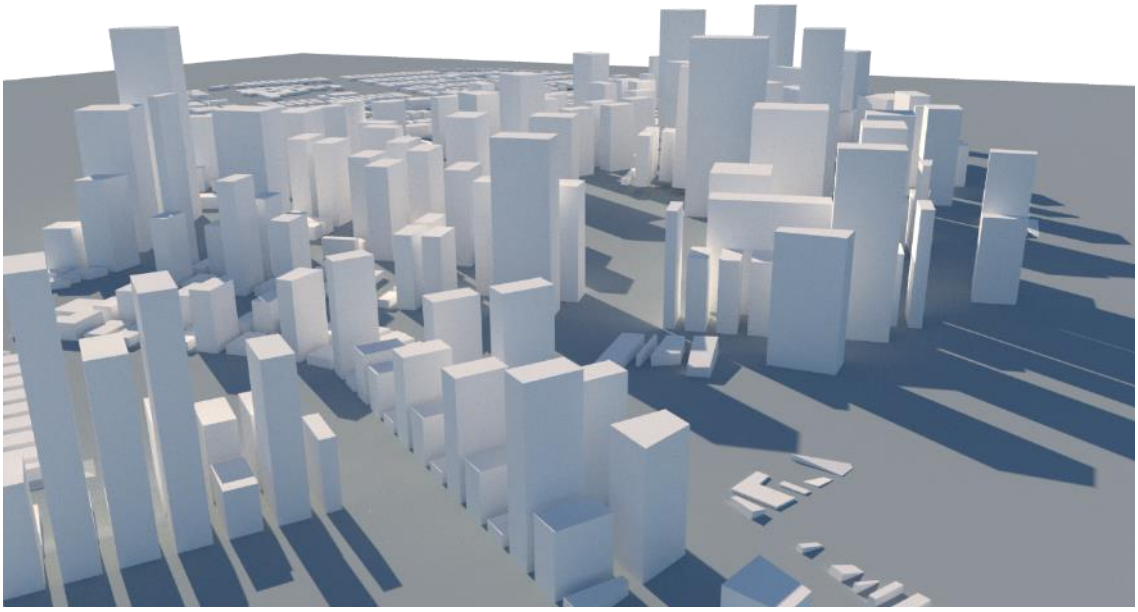
O procedimento posterior foi a produção de simulações, também com estudos volumétricos, dos parâmetros de adensamento dispostos no macrozoneamento urbano do Plano Diretor de João Pessoa. Considerou-se, nesse caso, o coeficiente de aproveitamento máximo permitido para a área. Observou-se nessa etapa, que era necessário propor potenciais remembramentos de lotes para criação de cenários de verticalização uma vez que, segundo o Macrozoneamento da cidade, o bairro é de adensamento prioritário, ou seja, pode chegar ao índice de aproveitamento máximo, que no caso de João Pessoa é 4.

Metodologicamente, a simulação para o adensamento máximo iniciou-se com a junção de dois ou três lotes, tomando-se por base lotes padrões da área cujas medidas variam em torno de dez metros por vinte metros. Usando-se os parâmetros urbanísticos

para usos residenciais multifamiliares, percebeu-se ser possível edificações com até 13 pavimentos. Para simulações de edificações mais altas, foi necessário o agrupamento de mais terrenos com a finalidade de se atingir áreas necessárias para uma maior verticalização. Atrelado a esse fato, buscou atribuir um recuo progressivo, fazendo com que as simulações alcançacem edificações de até 30 andares. A escolha dos lotes, foi pensada tendo em vista potencialidades para a especulação imobiliária considerando uma possível verticalização no setor (fig. 8 e 9).

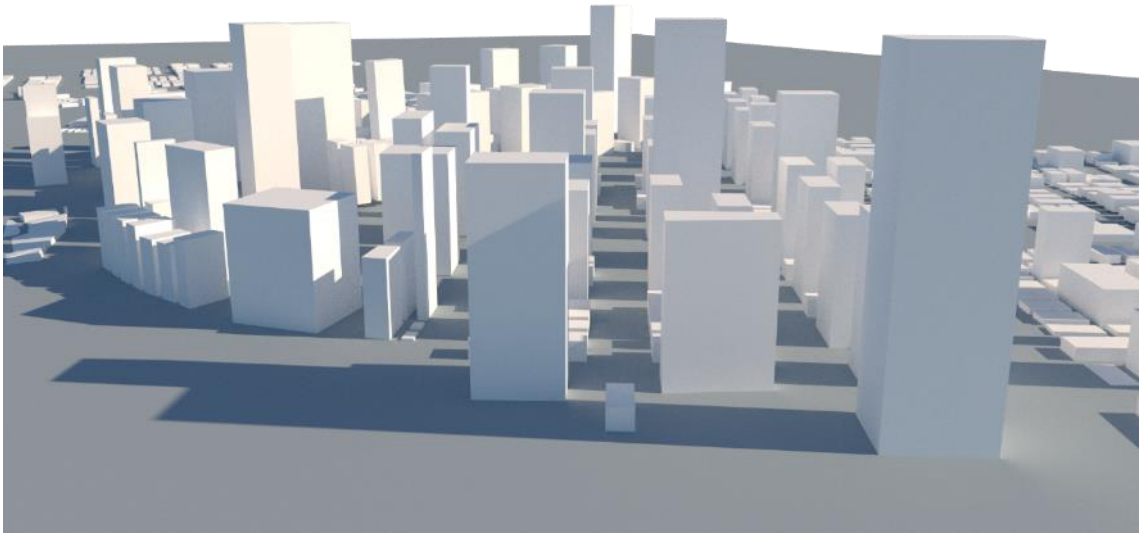
Toda a ideia da pesquisa pautou-se na criação de cenários críticos de verticalização, utilizando-se os parâmetros da legislação urbanística vigente, que pudessem ser confrontados com as particularidades encontradas naquela porção da cidade. A observância, a partir dos cenários gerados, sobre o adensamento previsto para o bairro, revelou a incapacidade de suporte da infraestrutura urbana e conectividade intrabairros pelas características já citadas caso o bairro passe por um processo de verticalização contundente. Além disso, a pressão sobre as áreas ambientalmente frágeis que margeiam todo o bairro exige a necessidade urgente da revisão dos padrões de uso e ocupação e adensamento para àquela localidade.

Fig. 8: Cenário 1 com coeficiente de aproveitamento 4



Fonte: Base cadastral PMJP. Editado por Rita Lourenço e Carlos Araújo

Fig. 9: Cenário 2 com coeficiente de aproveitamento 4



Fonte: Base cadastral PMJP. Editado por Rita Lourenço e Carlos Araújo

RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES

Os procedimentos apontados geraram um banco de dados e de cenários que possibilitaram uma análise crítica e discussões entre a realidade urbana e as simulações feitas baseadas nos parâmetros urbanísticos e no adensamento a partir do uso dos coeficientes de aproveitamento mínimo e máximo previsto na legislação municipal de João Pessoa.

A natureza da pesquisa apresentada é de grande relevância para o planejamento urbano no Brasil dado o quadro de grande fragilidade legal e institucional encontrado na maioria das cidades brasileiras. Fragilidades que se nutrem muitas vezes da obsolescência da legislação ou da completa carência de regulamentação urbanística de grande número de cidades no país. A discussão sobre o zoneamento como instrumento de planejamento das cidades traz outras implicações, dentre elas, a herança modernista pautada na rigidez de usos e na relevância dada à escala do automóvel.

A pesquisa em tela, revelou que não só há um distanciamento da realidade, quando determinados parâmetros urbanísticos não dialogam com especificidades locais, como é o caso do bairro Castelo Branco, como também, acaba por privilegiar o mercado imobiliário não conseguindo prever o avanço desse sobre áreas ambientalmente frágeis, ou mesmo, sendo favorável a ocupação dessas áreas. Ademais, aponta para a necessidade premente de repensar o planejamento urbano no Brasil pautado em instrumentos como zoneamento e macrozoneamento que se não forem bem pensados, se desvinculam da realidade, e cujos parâmetros urbanísticos legais, como temos estudado, muitas vezes geram padrões de uso e ocupação excludentes e segregatórios.

REFERÊNCIAS

ACIOLY, C; DAVIDSON, F. Densidade Urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana. Tradução Claudio Acioly, Rio de Janeiro, Mauad, 1998.
BONDUKY, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil. Disponível em:http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223377539C9uKS3pp5Cc74XT8.pdf. Acesso em 10 de novembro de 2018.
Constituição Federal do Brasil, 1988.
DEL RIO, Vicente. Introdução ao planejamento urbano no processo de planejamento. São Paulo: Pini, 1990.
DUARTE, Fábio. Planejamento Urbano. Curitiba: Ibpex, 2007.
MAPAS INTERATIVOS. IBGE censo 2010. Disponível em: <http://mapasinterativos.ibge.gov.br/grade/default.html> Acesso em 04 de março 2018.
LAMAS. José Manuel Ressano Garcia. Morfologia urbana e desenho da cidade. “s.l.”Fundação Calouste Gulbenkian Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica. “s.d.”.
MARICATO, Ermínia. Política habitacional no regime militar. Petrópolis: Vozes, 1987.
MARICATO, Ermínia et al. Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo/ Carta Maior, 2013.
OLIVEIRA, Dinara de Arruda. Plano diretor das cidades: visão histórica e função social – um estudo de caso do Plano Diretor de Cuiabá. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 128
PANERAI, Philippe. Análise urbana: revisão técnica de Sylvia Ficher. Brasília: Editora da Unb, 2006.
SABOYA, Renato T. de; NETTO, Vinicius M.; Vargas, Júlio Celso. Fatores morfológicos da vitalidade urbana uma investigação sobre o tipo arquitetônico e seus efeitos. Disponível em: http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/15.180/5554 Acesso em 28 de março de 2017.
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO. Plano Diretor da Cidade de João Pessoa. João Pessoa, 1994.
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO. Código de Urbanismo da Cidade de João Pessoa. João Pessoa, 2001.
VILLAÇA, Flávio. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel/ Fapesp/ Lincon Institute, 2001.
_____. Reflexões sobre as cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

A OCUPAÇÃO IRREGULAR EM TERRITÓRIOS TOMBADOS: O CASO DA SERRA DOS CRISTAIS EM DIAMANTINA, MG

Noara Silva Rabelo

Mestranda em Arquitetura e Urbanismo na área de Planejamento e Avaliação do Espaço Construído pela Universidade Federal de Viçosa – UFV. Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais – FAPEMIG. E-mail: noara.rabelo@ufv.br

Michelle Aparecida Batista

Mestre em Direito na área de Proteção dos Direitos Fundamentais e Organizações Internacionais pela Universidade de Itaúna – UIT (2016). Professora do curso de Direito da Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG – Unidade Diamantina. E-mail: michelleabatista@hotmail.com

INTRODUÇÃO

A cidade de Diamantina, situada no Vale do Jequitinhonha, no Estado de Minas Gerais, é conhecida por seu relevante patrimônio cultural, histórico e arquitetônico do período colonial, construído nos séculos XVIII e XIX e na primeira metade do século XX.

Ainda hoje, a cidade preserva tradições religiosas, folclóricas e musicais, além de ser possível a visitação das edificações do período colonial, localizadas em maior parte no Centro Histórico. Por estas razões, o conjunto arquitetônico e urbanístico do Centro da cidade foi tombado em 1938, recebendo o título de Patrimônio Histórico Nacional pela Secretaria de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), atual Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Posteriormente, em 1999, o Centro Histórico foi declarado Patrimônio Cultural da Humanidade pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, do inglês United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization). Portanto, pode-se afirmar a relevância da preservação da cultura, arquitetura e urbanismo diamantinense, sob todos os seus aspectos.

Em razão do alto potencial turístico decorrente dos atributos acima elencados, Diamantina passou por um processo de valorização do Centro Histórico e entorno, trazendo consigo movimentos de transformação do espaço e da paisagem urbana e a expansão periférica que, em alguns locais da cidade, acontece de forma precária8 ou até mesmo de forma irregular. Este último aspecto pode ser exemplificado pela ocupação desordenada e irregular da Serra dos Cristais, cuja área é tombada pelo Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico (IEPHA). A ocupação é problemática tanto do ponto de vista ambiental quanto patrimonial, e é fator comprometedor da qualidade de vida dos residentes do local e da paisagem da cidade.

Dessa forma, conjectura-se a negligência do Poder Público quanto à contenção e a busca por soluções para a ocupação acima citada. Isto porque a ocupação chegou a proporções que vindicaram a instauração de um inquérito civil pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais em fevereiro de 2018, e que culminou na assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre o Município de Diamantina, o Ministério Público e o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico (IEPHA), com o intuito de conter a ocupação desordenada e irregular da Serra dos Cristais, e identificar tais áreas para futura intervenção e fiscalização. No entanto, a questão que se coloca é: o TAC celebrado não soluciona a questão das moradias já construídas no local, e deve, portanto, ser visto como instrumento excepcional, e não como solução para um problema que deveria ter sido encarado com mais atenção e cautela por parte do Poder Público Municipal. Ainda, questiona-se o alto potencial turístico causado pelas questões patrimoniais como intensificador de ocupações irregulares em cidades históricas9,

[8] Aqui entendidas por apresentar um aspecto construtivo precário e, em algumas regiões, como o Bairro Rio Grande, sem infraestrutura adequada, como saneamento básico.

[9] Em que pese a amplitude do termo adotada pela Carta de Washington, que considera as cidades como históricas como um resultado da evolução das mesmas, englobando, portanto, toda e qualquer cidade (PRIMO, 1999, p.193-196), parte-se aqui de uma visão mais específica. Aqui o termo “cidades históricas” refere-se à cidade submetida a tombamento, e que consequentemente recebe um tratamento especial com a finalidade de conservar amplamente a memória local.

enfaticamente em Diamantina, na Serra dos Cristais. Portanto, o presente trabalho concentra o estudo na atualidade de Diamantina, MG, e tem como objetivo descrever o processo de ocupação irregular da Serra dos Cristais que, em razão de sua relevância histórica, paisagística e cultural, foi objeto de tombamento pelo IEPHA. Deste modo, o presente trabalho investiga a influência do turismo na periferização e ocupações irregulares; os riscos que a apropriação espontânea, desordenada e irregular na área proporciona; a atuação do Poder Público, sobretudo Municipal, na tentativa de conter as ocupações; a análise do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado em 2018 a fim de conter as ocupações irregulares na Serra; destacar os direitos fundamentais consagrados pela Constituição Federal de 1988 que são colocados em risco em decorrência da atuação tardia do Poder Público diante das ocupações.

Para a realização do trabalho, foi utilizado o método monográfico, utilizando pesquisas bibliográfica e documental. Para um estudo mais aprofundado acerca do tombamento da Serra dos Cristais, foram consultados documentos do IEPHA, que remetem a documentos oficiais do Município de Diamantina, como o Plano Diretor, e da UNESCO, uma vez que Centro Histórico de Diamantina foi considerado Patrimônio Cultural da Humanidade. A fim de analisar as ocupações irregulares da Serra dos Cristais, foram consultados mapas, imagens de satélite, além de registros bibliográficos. Também foi utilizado o método observacional (GIL, 2008, p.16), sendo que, através da percepção in loco do fenômeno mencionado, foram verificadas as condições e o aspecto das edificações e sítio, bem como a presença de infraestrutura, contradizendo o que é descrito em nota técnica do Ministério Público nº 35/2012, constatando irregularidades patrimoniais, arquitetônicas e urbanísticas. As fontes de dados foram complementadas pelo inquérito civil instaurado pelo Ministério Público, e que culminou na assinatura do TAC. Trata-se, portanto de pesquisa de natureza qualitativa e caráter exploratório, no que diz respeito aos seus objetivos, com a finalidade de familiarização com a problemática (SELLTIZ et al., 1965).

O PATRIMÔNIO HISTÓRICO COMO INFLUÊNCIADOR DE OCUPAÇÕES IRREGULARES

Residentes e comerciantes que usufruem das áreas tombadas do Centro Histórico são, em grande parte, provenientes da população cosmopolita de média-alta renda, e que consegue enfrentar o mercado imobiliário de altos valores, e que possui condições de arcar com as despesas de áreas centrais. O mesmo serve para o turismo e aqueles que usufruem de tal atividade. No entanto, Coriolano, Barbosa e Sampaio (2010, p. 45-46) consideram nítidas as contradições entre aqueles que desfrutam do turismo daqueles que trabalham e/ou residem no mesmo local. Os espaços turísticos tendem a ser supervalorizados em decorrência da sua mercantilização, uma vez que ali se encontram turistas que buscam por melhores condições de hospedagem, bons restaurantes e atividades de lazer. Dessa forma, o turismo faz “emergir contradições, as mais diversas, especialmente de ordem espacial, social, cultural e econômica”, podendo intensificar movimentos e processos, como a gentrificação, através da indução da produção e consumo em lugares mais economicamente atrativos.

Quanto às áreas sob condições patrimoniais nos centros históricos, estas passam a ser financeiramente inacessíveis à população de classe econômica mais

baixa, produzindo uma desigualdade socioespacial entre aqueles que podem desfrutar dos preços praticados nas áreas turísticas, e aqueles que se veem forçados a se mudar para áreas periféricas. Conforme considera Rodrigues (2001, p.56 *apud* BARBOSA; CORIOLANO, 2017, p.75), o turismo é uma mercadoria "cujo mercado consumidor é o turista" ou aqueles que possuem condições de arcar com os altos custos oferecido pelo turismo.

Segundo Maricato (2000, p.165), é evidente que há representações ideológicas[10] das cidades, que são expostas à mídia apenas de um ponto de vista parcial, àqueles que dão "aparência de 'natural' e 'geral'" e que estão associados "aos expedientes de valorização imobiliária". Logo, esta representação ideológica pode ser vista como "instrumento de poder", dissimulando a realidade do ambiente construído, uma vez que é exposto um território restrito e limitado daquilo que pode representar um produto de venda, enquanto as ocupações ilegais são ignoradas. No caso de Diamantina, que tem o turismo como uma das principais atividades econômicas, é possível perceber essa visão idealizada, na qual a imagem da cidade é identificada e exposta principalmente pelo Centro Histórico. Pode-se fazer uma analogia com o tipo de cidade que Vainer (2000, p.78) insere em seu contexto de Planejamento Estratégico Urbano, onde "a cidade é uma mercadoria a ser vendida". O autor coloca que o que se vende quando se põe a venda uma cidade, dependerá de quem se tem em vista como comprador de acordo com suas características. No caso das cidades históricas, busca-se atividades culturais e de lazer que, consequentemente atraem visitantes e usuários "compradores" destes produtos. Vale ressaltar que, segundo Vainer (2000, p.82) a transformação da cidade em mercadoria repercute sobre a sociedade economicamente menos favorecida, uma vez que a "mercadoria-cidade tem um público consumidor muito específico e qualificado". Este público concentra os grupos de elite, detentores de capital, que são potenciais compradores na cidade, exemplificado pelo autor como visitantes e usuários "solváveis" (VAINER, 2000, p.82). A partir desta discussão, questiona-se quanto àqueles indivíduos e grupos que não têm "solvabilidade" para adquirir determinados produtos, pode, portanto, ocasionar a segregação socioespacial quanto às atividades que se concentram no Centro Histórico.

Além disso, as edificações tombadas podem sofrer alterações de valores. Em Diamantina, segundo Corrêa (2012, p.1), as edificações coloniais passaram a ter o seu valor de uso residencial reduzido (porém ainda oneroso se comparado com as regiões externas do Centro Histórico), e o valor de troca (aluguel ou venda) do imóvel para comércio e prestação de serviços ganhou força e expressividade. Em razão do custo mais alto de manutenção dos imóveis considerados patrimoniais[11], os proprietários não conseguem arcar com tais despesas. Dessa forma, o uso do espaço pode passar a ter outras funções após serem vendidos pelos residentes, podendo acontecer, por

[10] No sentido de disseminar padrões que servem aos propósitos específicos, distorcido do que seria a realidade.

[11] Imóveis patrimoniais são sujeitos, sob legislação patrimonial concedida pelo IPHAN, a manutenção especial, uma vez que, de acordo com o artigo 17 do Decreto nº 25/ 1937, "as coisas tombadas não poderão, [...] sem prévia autorização especial do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ser reparadas, pintadas ou restauradas" (BRASIL, 1937). Portanto, qualquer manutenção em imóveis tombados, o mesmo deve ser autorizado pelo órgão patrimonial, com o objetivo de salvaguardar a identidade original da edificação.

exemplo, a transformação dos antigos imóveis em hotéis, centros culturais, restaurantes, lojas de *souvenires* (LEITE, 2013, p.167; VERGARA-CONSTELA e CASELLAS, 2016, p.127), caracterizando, portanto, um Centro Histórico essencialmente turístico e comercial. Ainda, segundo Roscoche (2014, p.16), a atividade turística, em muitos casos, é responsável pela organização e utilização do espaço, portanto, torna-se necessário que este não seja uma causa de desigualdades espaciais em uma cidade, mas que proporcione benefícios ao território em sua totalidade.

De acordo com Mendes (2011, p.477), o urbanismo deve se realizar a partir de projetos urbanos estratégicos e participativos em busca da miscigenação funcional. Essas características induzem a evolução das cidades para um espaço policêntrico, ou seja, constituído por diversos polos de atividades, serviços e setores, concomitantemente a uma desconcentração das atividades concentradas unicamente no centro tradicional. Por outro lado, nas cidades históricas, encontra-se uma zona central densa de atividades e muitas vezes "turistificada". Nas proximidades desde centro, os bairros mais recentes também podem acolher comércios e residências burguesas, predominando, portanto, camadas sociais médias-superiores (ASCHER, 1998, p. 8-15). Soja (1994, p.162-163), ao apreciar o impacto da reestruturação urbana na estrutura socioeconômica da cidade, conclui que "o sistema socioeconômico vem se tornando [...] crescentemente segmentado e repolarizado".

Tal acepção emerge, paradoxalmente, no fenômeno da gentrificação[12] decorrente da valorização – turística, simbólica, cultural, monumental, entre outros – do Centro Histórico, que inviabiliza a permanência de alguns grupos sociais de menor poder aquisitivo em regiões centrais, migrando para regiões periféricas que, em muitos casos, passam a ocupar áreas desvalorizadas e/ou irregulares (BÓGUS e SOUSA, 2016, p.853; BEAUREGARD, 1985, p.57).

Conforme mencionado por Mendes (2011, p. 474-475), a tendência da gentrificação tem contribuído para a fragmentação social e residencial do espaço contemporâneo. O mercado de imóveis das cidades sofre transformações significativas através da necessidade de novos produtos e formatos de imóveis, influenciando a organização espacial urbana no sentido de uma maior segregação (SMITH, 2005, p.28; MENDES, 2011, p.475). Dessa forma, pode-se confirmar o que Mendes coloca sobre a gentrificação ser uma "expressão da formação socioeconômica capitalista", que no âmbito das cidades históricas

> "trata-se de uma recentralização urbana e social seletiva, alimentada por novas procuras, promotora de uma crescente revalorização e reutilização física e social dos bairros de centros históricos, indiciando, por conseguinte, novos processos de recomposição da sua textura socioespacial" (MENDES, 2011, p.479-480).

[12] De acordo com Smith (2005, p.28) e Zukin (1987, p.140), gentrificação traduz em um processo de segregação socioespacial no qual ocorre uma rejeição e/ou incapacitação de permanência de grupos de menores padrões socioeconômicos em regiões centrais e/ou valorizadas, pela substituição de grupos de maiores ingressos e/ou capacidade de consumo.

Portanto, pode-se verificar que as ações que buscam investir no turismo favorecem a produção de um território urbano dividido quando as ações do poder público atentam para o "centro-mercadoria" frente à periferia. A valorização[13] de Centros Históricos pode, se não houver uma postura de planejamento do território em sua totalidade, fomentar o processo de gentrificação e, consequentemente, um processo de periferização em regiões muitas vezes precárias e/ou irregulares de uma população que não consegue se estabelecer em um local que se torna mercadoria. Logo, pode-se observar, segundo Costa (2010, p.15), o resultado de modelos segregacionistas de planejamento urbano, quando poderia surgir como um instrumento de garantia do cumprimento da função social, garantia da preservação do Patrimônio Arquitetônico e Urbanístico e de mitigação de ações que estimulam a periferização e ocupações irregulares.

O PROCESSO DE OCUPAÇÃO DA SERRA DOS CRISTAIS

A história da ocupação de Diamantina, de acordo com IPHAN (2014), Carvalho e Mendes (2014, p.231-234), Gonçalves (2012, p.40-57) e Vasconsellos (1975, p. 112), teve início no começo do século XVIII durante a exploração do ouro. Bandeirantes partiram da região de Serro Frio (atual cidade vizinha de Diamantina), onde continha grandes quantidades do mineral, seguindo o curso do Rio Jequitinhonha até avistarem um grande lamaçal próximo ao atual Córrego Rio Grande, o qual batizaram Córrego do Tijuco (que na língua indígena significa lama), e no qual foi encontrada uma grande quantidade de ouro. Ali começaram a se formar os primeiros povoados, sobre a encosta de uma colina, margeando a Serra dos Cristais, criando para este núcleo construído uma imponente moldura natural. O lugar foi assumindo uma formação urbana triangular, compreendida pelo conjunto dos arraiais de Cima (onde ficavam as grupiaras[14]), do Rio Grande (no vale do rio) e de Baixo (na região contígua, hoje conhecida como Palha). A esses três povoados juntou-se, posteriormente, o Arraial dos Forros ou Macau. A forma triangular inicial do aglomerado passou a se configurar como uma área quadrangular, na qual, consequentemente determinou os arruamentos da parte urbana da povoação (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**). Ali a população viveu da extração aurífera, até que foram descobertos os primeiros diamantes, o que determinou a polarização de um povoado, absorvendo, inclusive, populações vizinhas, formando-se o Arraial do Tijuco[15][16].

p. 134

O apogeu da extração diamantífera deu-se em meados do século XVIII, e tanta riqueza deu origem a uma aristocracia opulenta, que ergueu um rico patrimônio arquitetônico, construindo edificações públicas, residenciais e igrejas. Estes,

[13] Expressão utilizada no sentido de conferir mais destaque e atenção ao Centro Histórico, em virtude da sua importância patrimonial arquitetônica e cultural, onde concentram-se as atividades comerciais, culturais e turísticas, enquanto tem-se grande parte do tecido urbano da periferia em descaso e/ou irregular

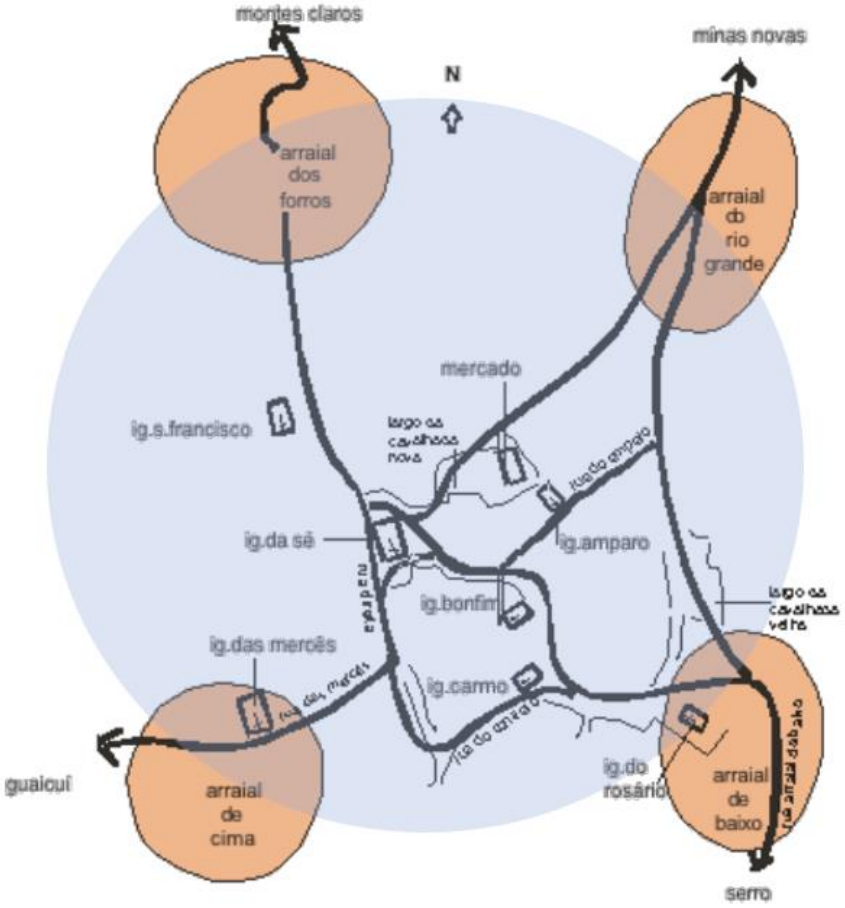
[14] Local da extração do ouro achado nas camadas da terra das encostas dos morros (SOUZA; REIS (2006, p.3).

[15] Também pode ser encontrado como Arraial do Tejuco.

[16] O arraial ficou conhecido, pela exploração de diamantes e a enorme quantidade de pedras que eram extraídas, tornando-se a maior lavra de diamantes do mundo ocidental, no século XVIII.

determinados por características peculiares em razão do isolamento geográfico e do sistema de fiscalização da extração. Pelo menos por 85 anos, de acordo com Carvalho e Mendes (2014, p.231), o local ficou isolado, de modo que o comércio e a população se retraíram, ocasionando a estagnação do arraial. Posteriormente, em 1831, o arraial foi elevado a Vila de Diamantina, e em 1838 a Vila foi elevada à categoria de cidade (CARVALHO; MENDES, 2014, p.231, IPHAN, 2014; LEMOS *et al*., 2006, p.5; GONÇALVES, 2010, p.32-33; GONÇALVES, 2012, p.40-57; VASCONSELLOS, 1975, p. 112).

Figura 1 – Arraial do Tijuco: assentamentos e primitivos arruamentos Posicionamento geográfico dos quatro arraiais (Arraial de Cima, Arraial de Baixo, Arraial do Rio Grande e Arraial dos Forros) que se formam, em conjunto, o Arraial do Tijuco, indicado, simbolicamente, em azul.



Fonte: Editado pelas autoras a partir de Gonçalves (2012, p.43)

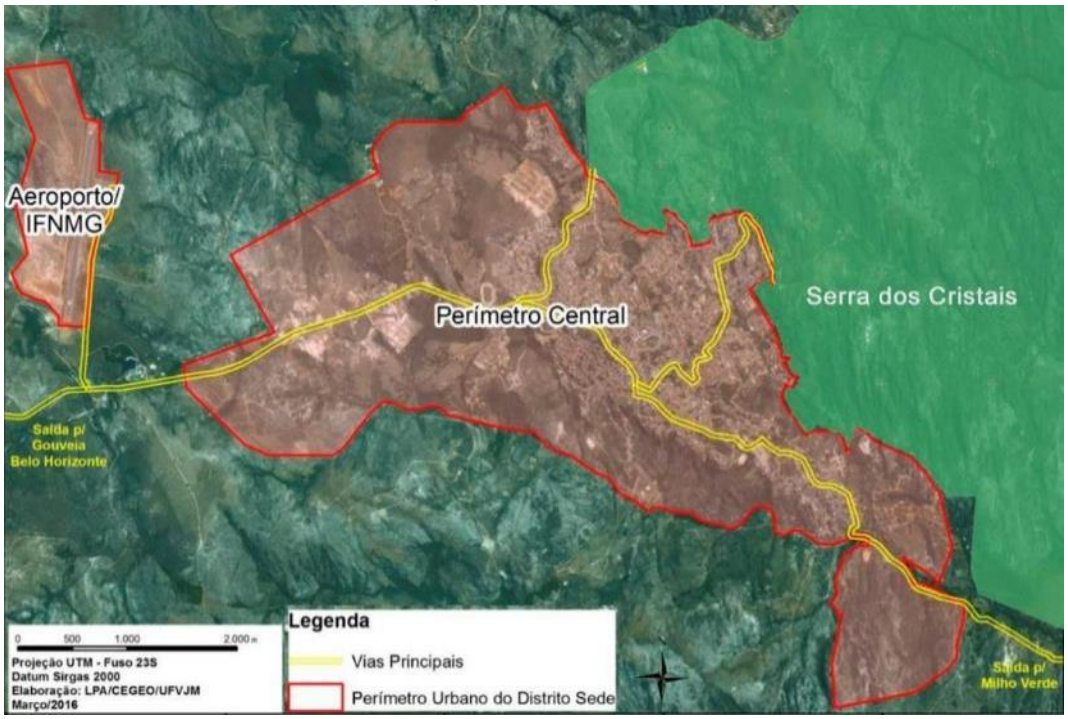
Ainda hoje é possível visitar, no Centro Histórico de Diamantina, edificações do período colonial, incluindo as igrejas construídas nos séculos XVIII, XIX e na primeira metade do século XX. Além disto, a cidade ainda preserva tradições religiosas, folclóricas e musicais. Por essas razões, o tombamento da cidade pelo IPHAN ocorreu em 1938 e, em 1999, foi declarada como Patrimônio Cultural da Humanidade pela UNESCO. Portanto, pode-se afirmar a relevância da preservação do patrimônio cultural diamantinense sob todos os seus aspectos.

Como outras cidades brasileiras, históricas ou não, Diamantina sofre problemas a respeito da ineficiência ou ausência de planejamento urbano. Entretanto, para Grammont (2006, p.457), as consequências causadas pelo adensamento de núcleos populosos são percebidas mais facilmente em cidades históricas, que conservam parte do seu Patrimônio Histórico. Há o agravante de que a expansão para as encostas do Centro Histórico gera grande impacto visual, depreciando a paisagem urbana e prejudicando o patrimônio tombado. Portanto, conforme Santana e Stephan (2014, p.3), é um grande desafio conciliar o patrimônio da cidade com o desenvolvimento urbano.

Em razão das circunstancias patrimoniais, devido ao tombamento do Centro Histórico pelo IPHAN, são impostas restrições quanto às modificações nas edificações e sítio. O Decreto-lei nº 25/1937 em seu artigo 17, determina que “as coisas tombadas não poderão, em caso nenhum, ser destruídas, demolidas ou mutiladas, nem, sem prévia autorização especial do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ser reparadas, pintadas ou restauradas” (BRASIL, 1937). Por exemplo, as construções que, em sua forma original, são de tipologia de um ou dois pavimentos, haverá o impedimento, perante o órgão patrimonial IPHAN, de alterar a edificação em sua tipologia, impossibilitando a construção de outros pavimentos. Portanto, existe a impossibilidade de verticalização no Centro Histórico, assim como no seu entorno imediato. Dessa forma, a expansão urbana de Diamantina, inicialmente formada pelo atual Centro Histórico, já adensado, passou a acontecer horizontalmente, em direção à periferia.

No entanto, em razão do relevo íngreme e de áreas de preservação permanente próximas ao Centro Histórico, torna-se difícil a expansão urbana, ao norte e especialmente a leste, onde a Serra dos Cristais, também conhecida como Serra do Rio Grande, cria uma barreira natural **(**Erro! Fonte de referência não encontrada.**)**.

Figura 2 – Indicação dos eixos de comunicação e da Serra dos Cristais
Podem ser observadas na figura, indicadas em amarelo, as vias principais de Diamantina, que são eixos de comunicação da cidade com outros municípios. A oeste, segue o eixo de comunicação com Belo Horizonte e Serro; ao norte, Araçuaí e Mendanha; ao sudeste, Extração. Também pode ser observada, a leste, indicada em verde, a Serra dos Cristais.



Fonte: Editado pelas autoras a partir de LPA (2016).

Apesar deste obstáculo, em meados de 1970, ocupações desordenadas de habitações se fazem visíveis (CARVALHO; MENDES, 2014, p.231). Residências de pequenas dimensões e de construção precária passaram a ocupar os maciços de pedras utilizando-as como as próprias estruturas das edificações. O bairro do Rio Grande, inicialmente povoado apenas na base da Serra, próximo às margens do Rio, se adensou rapidamente e, a partir da década de 1980, construções foram instaladas além dos limites das margens no sentido da parede da Serra.

Segundo Carvalho e Mendes (2014, p.232), o Legislativo municipal tentou proteger a Serra de ocupações irregulares[17], através da Lei nº 2.062/1993, revogada pela Lei nº 2.345/1996, e substituída pela Lei nº 2.762/2002. Tal revogação e substituição indica a tentativa de regularização de situações já consolidadas, uma vez que havia edificações em construção ou concluídas e aprovadas pela prefeitura. A atuação do Poder Público, no entanto, não foi suficiente para evitar a situação de ocupação na qual a Serra se encontra atualmente.

Até o momento da consagração do título de Patrimônio Cultural Mundial pela UNESCO em 1999, que veio a destacar ainda mais a cidade em termos culturais e turísticos, não havia um plano de desenvolvimento urbano, sendo condicionante, para a aquisição do título, a elaboração do Plano Diretor. Outro requisito solicitado foi o

[17] Até este momento, trata-se de ocupações irregulares do ponto de vista ambiental.

tombamento da Serra dos Cristais, que veio a acontecer pelo Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico (IEPHA), provisoriamente no ano 2000 (IEPHA, 2016; CARVALHO; MENDES, 2014, p.232).

Além de receber grande quantidade de visitantes por questões turísticas, outro fator que influenciou no crescimento urbano de Diamantina, foi a implantação da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM)[18] em 2005, a partir da existente Faculdade de Odontologia em Diamantina, trazendo uma nova dinâmica social, política e econômica para o município. Houve um crescente aumento na quantidade de estudantes, docentes, funcionários e novos investidores, acarretando, consequentemente, um aumento populacional e na demanda de moradias e serviços básicos. De acordo com Corrêa (2012, p.2) e Carvalho e Mendes (2014, p.232), esse aumento provocou, primeiramente, um adensamento no Centro Histórico e, posteriormente, um crescimento urbano periférico. O quadro de ocupações irregulares[19] na base da serra, principalmente na parte voltada para o Centro Histórico se ampliou, recebendo, inclusive, pavimentação, serviços de coleta de lixo, iluminação e abastecimento de água.

Após dez anos do tombamento provisório em 2000, havia se instaurado uma adensada ocupação em situação irregular **(**Erro! Fonte de referência não encontrada.**,** Erro! Fonte de referência não encontrada. **e** Erro! Fonte de referência não encontrada.**)**. Segundo Carvalho e Mendes (2014, p.233), os analistas do IEPHA, com o objetivo de finalizar o processo de tombamento, optaram por considerar as áreas já ocupadas como "entorno do perímetro de tombamento", aprovando, em 2010, o tombamento em caráter definitivo.

p. 138

Figura 3 - Ocupação na Serra dos Cristais
Visível ocupação na base da Serra, constituída por edificações de pequenas dimensões e de construção precária com tendência à favelização.

Fonte: Elaborado pelas autoras (2018).

[18] Ver Lei nº 11.173/2005 que transforma as Faculdades Federais Integradas de Diamantina em Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM.
[19] Agora trata-se de ocupações irregulares do ponto de vista ambiental e patrimonial.

Figura 4 – Sequência de edificações do Bairro Rio Grande, na região da Serra dos Cristais, situado na periferia de Diamantina, MG
Edificações de aspecto precário construídas sobre os maciços rochosos da Serra dos Cristais, comprometendo a paisagem local e poluindo cursos d'água.

Fonte: Elaborado pelas autoras (2018).

Figura 5 – Ocupação da Serra dos Cristais pelo Bairro Rio Grande
Foto tirada do topo da Serra dos Cristais com vista do Bairro Rio Grande. Observa-se a conexão entre a ocupação da Serra, pelo bairro Rio Grande, e o Centro Histórico. Pode-se perceber que tal ocupação, acontece de forma desordenada com edificações de aspecto construtivo precário.

Fonte: Elaborado pelas autoras (2018).

Diante do grave quadro de expansão de ocupações irregulares que se instala na Serra dos Cristais pelo Bairro Rio Grande, Jardim, e Maria Orminda, na paisagem

imediatamente visível e ligada à malha urbana, em 2011, o Ministério Público convocou as instituições envolvidas no tombamento da Serra dos Cristais com o objetivo de contenção das construções irregulares e correção das interferências que prejudicaram a paisagem tombada (CARVALHO; MENDES, 2014, p.234).

A ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO NO PROCESSO DE OCUPAÇÃO DA SERRA DOS CRISTAIS: REALIDADE E PERSPECTIVAS

Diante do quadro anteriormente descrito, resta demonstrada a incapacidade do Poder Público, sobretudo do Município de Diamantina, nos anos que antecederam 2018, de gerir e lidar com a situação da ocupação irregular da Serra dos Cristais. Em situações como a aqui tratada, direitos sociais elencados na Constituição Federal e tidos como direitos fundamentais acabam por ser feridos, sobretudo diante da previsão constitucional expressa do direito à moradia[20]. Além disso, outros direitos, como o direito ao meio ambiente equilibrado, e a proteção do patrimônio, foram lesados em decorrência da inércia da Administração. A gestão da situação no Brasil, em casos como o da Serra dos Cristais, demonstra que o País ainda não se encontra apto a cumprir o disposto na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional (como por exemplo no Estatuto da Cidade), ainda que se possa demonstrar a preocupação do legislador constituinte acerca da matéria. A respeito, Luigi Bonizzato (2010, p. 31) chega a afirmar que existem, no Brasil, elementos para elaboração de uma teoria do direito constitucional urbanístico, como ramo autônomo do Direito, em conjunto com a ampla legislação pátria que trata do tema[21]. Entretanto, de nada adianta a criação de leis que não conseguem sair do papel.

Assim, diante da realidade apontada, não há que se imaginar a possibilidade da utilização de instrumentos judiciais e medidas de reintegração, velhos conhecidos do direito privado, que não venham a ferir os direitos humanos das pessoas que moram na região da Serra. Passados tantos anos, a situação tornou-se delicada, e de difícil solução. Ressalta-se que o direito à habitação é, inclusive, matéria tratada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Desse modo, a saída apresentada, tentando-se frear a ocupação na Serra dos Cristais, foi a celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta, proposto pelo Ministério Público de Minas Gerais. Este, enquanto legitimado para a defesa de direitos coletivos, e apto a instaurar inquérito civil quando tais direitos são violados, pode também celebrar Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). O TAC, por sua vez, tem o condão de tentar cessar a

[20] Artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil: "são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição" (BRASIL, 1988).

[21] "O Direito Urbanístico possui como objeto promover o controle jurídico do desenvolvimento urbano, vale dizer, dos diversos processos de uso, ocupação, subdivisão e gestão do solo nas cidades. Seus institutos são claramente hoje identificados, sobretudo diante da ampla legislação a respeito, incluindo a Constituição da República, o Estatuto da Cidade, demais leis federais de divisão do solo e ambientais, planos diretores etc (...) seus princípios reforçam claramente sua autonomia. Portanto, a singularidade atual do Direito Urbanístico, ancorada em teoria, conceitos, regras e princípios próprios, além de crescente reconhecimento didático, confere-lhe patente autonomia, encarada sob quaisquer dos aspectos acima indicados" (BONIZZATO, 2010, p.31).

ilegalidade, buscar a reparação do dano causado, e evitar uma ação judicial (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2018), que a exemplo do caso da Serra dos Cristais, poderia trazer ainda mais prejuízo às pessoas que hoje vivem nos locais ocupados irregularmente Assim, o TAC é uma espécie de "acordo" firmado entre o Ministério Público e as partes que violaram os direitos coletivos. No caso da Serra dos Cristais em Diamantina, o mesmo foi celebrado com o Município, e teve como anuentes o Centro de Geociências da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), a Fundação Diamantinense de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão (FUNDAEPE), o Instituto Biotrópicos, e a Câmara de Vereadores de Diamantina. Segundo o TAC, o seu objeto é:

> a) frear a ocupação irregular da Serra dos Cristais, localizada neste Município, reconhecida (assim como seu entorno) como Patrimônio Cultural da Humanidade pela UNESCO;
> b) obrigar a administração pública municipal a utilizar estudo de georreferenciamento da área com o objetivo de identificar as áreas de ocupação irregular para futura intervenção;
> c) criação de cadastro multifinalitário através de um Sistema de Informações Geográficas (SIG) com o objetivo de orientar a política urbanística e ambiental de Diamantina;
> d) execução de projeto socioambiental para conservação da Serra dos Cristais; p. 141
> e) permitir e direcionar políticas públicas de proteção social, valorização de idosos, crianças e adolescentes e dos direitos humanos lato sensu;
> f) viabilizar os serviços públicos essenciais nas áreas antropizadas (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2018).

A partir daí, o TAC estipulou as obrigações do Município, que no prazo de 6 (seis) meses deverá "instalar marcos fixos na linha limítrofe à ocupação irregular", a cada 50 (cinquenta) metros, afixando, a cada 100 (cem) metros, advertências de que trata-se de área tombada pelo IEPHA, sendo proibida a construção, sob pena de "multa, ação judicial e demolição". O Município fica, então, autorizado a fornecer certidão de numeração das edificações cadastradas que já se encontram no local, excetuados os que "estiverem em litígio judicial acerca da irregularidade da edificação". O fornecimento da certidão de numeração, no entanto, será feito com o único intuito de prover serviços públicos essenciais, e não de tornar as ocupações regulares. Além disso, o Município se comprometeu a mapear, até 180 (cento e oitenta) dias, as novas áreas de ocupação irregular, devendo exercer o poder de polícia administrativa, embargando obras e tomando as medidas cabíveis. Os anuentes citados acima foram incluídos no TAC para auxiliar com trabalhos técnicos, como mapeamentos e projetos de preservação. Assim, com os resultados obtidos, o Município ainda se comprometeu a reavaliar a política tributária municipal, "em especial o IPTU". Ainda, houve a preocupação de se dar ampla publicidade ao documento, de modo a tornar toda a população responsável pela fiscalização do cumprimento do TAC (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2018).

Conforme se verifica, as medidas apontadas referem-se à tentativa de fazer cessar um movimento que pode continuar violando o patrimônio preservado na Serra

dos Cristais, caso o TAC não seja cumprido. E para além, deve-se frisar que se o Município tivesse se atentado anteriormente à problemática da habitação e do fenômeno da gentrificação, as ocupações teriam, se não cessado quase que por completo, pelo menos tido proporções bem menores do que as que hoje se verifica. Com a inércia do Poder Público, o que se tem no panorama atual é a impossibilidade de tomada de medidas que viabilizem a total proteção da Serra dos Cristais, tanto do ponto de vista do patrimônio tombado, como da preservação do meio ambiente, sem prejuízo da violação dos direitos humanos das pessoas que ali se encontram. Logo, acertada a iniciativa do Ministério Público, e meritória a assinatura do TAC por parte da atual Administração do Município de Diamantina, tendo em vista as tímidas atuações das Administrações anteriores. Estas, a seu turno, permitiram o atual cenário de descaso com o patrimônio, com o meio ambiente, e de pessoas vivendo sem a dignidade que se espera, pela falta de acesso a serviços públicos básicos e moradia. Espera-se que, de fato, as ocupações irregulares na Serra dos Cristais cessem, de modo que o Ministério Público não necessite tomar medidas judiciais. Mas, para além, confia-se que o caso sirva de alerta para que novos locais não sejam ocupados em circunstâncias similares. Anseia-se, portanto, que as Administrações Municipais, e não só a de Diamantina, tenham cada vez mais uma maior atenção às questões sociais e à proteção dos direitos humanos, que passam inevitavelmente pelo tema da moradia e do planejamento urbano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados obtidos demonstram a necessidade de atuação do Poder Público, e ressalta a importância da atuação dos Municípios, de modo a prevenir que ocupações desordenadas em bens tombados cheguem ao patamar alcançado em Diamantina. Em que pese a possibilidade de celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta por iniciativa do Ministério Público, tem-se que este instrumento deve ser visto como medida excepcional, pois quando há a devida atuação dos órgãos responsáveis, a situação não se agrava a ponto de colocar em risco direitos fundamentais, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à moradia e à preservação do patrimônio.

É preciso utilizar e cumprir os instrumentos de ordenação do espaço, por exemplo o Estatuto da Cidade, de modo a fazer valer direitos constitucionalmente previstos, além de evitar ou a minimizar a gentrificação e os impactos sobre o espaço urbano. Ressalta-se, portanto, a necessidade da interferência do Estado e/ou iniciativas urbanas na criação de mecanismos de controle e da implantação de políticas urbanas. Estas, a seu turno, devem ser voltadas para as pessoas e para o seu bem-estar, fazendo-se assim cumprir o que dispõe a legislação, sobretudo com vistas à efetivação dos direitos humanos, através das diversas formas por estes assumidas.

REFERÊNCIAS

ASCHER, François. Metapolis: acerca do futuro da cidade. 1998.

BARBOSA, Luciana Maciel.; CORIOLANO, Luzia Neide. Apolítcas Territoriais de Turismo no Nordeste: o PRODETUR como estratégia socioeconômica. In: CORIOLANO, Luzia Neide; VASCONCELOS, Fábio Perdigão.; FERNANDES; Laura

Mary Marques (Orgs.). Turismo e Prática de Responsabilidade Socioambiental de Empreendimentos Turísticos no Nordeste brasileiro. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2017, p.69-91.
BEAUREGARD, R.A. Politics, Ideology and Theories of Gentrification. Journal of Urban Affairs, v. 7, n. 4, p. 51-62, 1985.
BÓGUS, Lúcia Maria Machado; SOUSA, António Miguel Lopes de. Habitação em centros históricos: um desafio à integração das políticas públicas. São Paulo: Cadernos Metrópole, v. 18, n. 37, p.845-861, set. /dez. 2016.
BONIZZATO, Luigi. A Constituição Urbanística e elementos para a elaboração de uma teoria do Direito Constitucional Urbanístico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 1988.
_____. Senado Federal do. Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Rio de Janeiro, 1937.
CARVALHO, Elizabeth Sales de; MENDES, Evandro Rocha. Diamantina: Serra dos Cristais. In: INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MINAS GERAIS – IEPHA/MG. Guia de Bens Tombados IEPHA/MG. 2ed. Belo Horizonte: IEPHA/MG, p.231-234, 2014.
CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Portal de direitos coletivos. Disponível em: <http://www.cnmp.gov.br/direitoscoletivos/index.php/3-o-que-e-inquerito-civil-publico>. Acesso em: 19 nov. 2018.
CORRÊA, Rafaele Bogatzky Ribeiro. O processo de formação de uma nova centralidade urbana em Diamantina: o caso do distrito de Guinda. Viçosa: Departamento de Arquitetura e Urbanismo - Universidade Federal de Viçosa, 2012. (Dissertação de Mestrado).
CORIOLANO, L.N.; BARBOSA, L.M.; SAMPAIO, C.F. Veraneio, Turismo e Especulação Imobiliária no Porto das Dunas – Litoral Cearense. Aportes y Transferencias/ Tiempo Libre: Turismo y Recreación, a.14, v.1, p. 42-58, 2010.
COSTA, Everaldo Batista da. Cidade histórica para além dos limites do tombamento. GEOUSP: Espaço e Tempo (Online), n. 28, p.9-32, 2010.
INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MINAS GERAIS – IEPHA/MG. Serra dos Cristais. 2016. Disponível em: <http://www.iepha.mg.gov.br/index.php/programas-e-acoes/patrimonio-cultural-protegido/bens-tombados/details/1/100/bens-tombados-serra-dos-cristais>. Acesso em: 08 nov. 2018.
INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. HISTÓRIA – IPHAN. Diamantina (MG). 2014. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/371/>. Acesso em: 18 nov. 2018.
GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
GONÇALVES, Cristiane Souza. Diamantina: breve relato de sua formação. Reis, p. 27, 1974.

_____. Experimentações em Diamantina: um estudo sobre a atuação do SPHAN no conjunto urbano tombado 1938-1967. São Paulo: Universidade de São Paulo. 2010. (Tese de Doutorado)

GRAMMONT, Anna Maria de. Ouro Preto: problemas de um patrimônio histórico no início do século XXI. In: Turismo - Visão e Ação, 2006.
LEITE, Rogerio Proença. Consuming heritage. Vibrant. Virtual Brazilian Anthropology, v. 10, n. 1, p.165-189, 2013.
LEMOS, Celina Borges et al. Diamantina e sua arquitetura nos contextos da formação do arraial e consolidação da vida: registros e manifestos da modernidade na paisagem cultural entre os séculos XVIII e XIX. Anais XIII Seminário sobre Economia Mineira, p.72-93, 2006.
Laboratório de População e Ambiente - LPA. Geotecnologias aplicadas ao Cadastro Multifinalitário de Diamantina. Diamantina: LPA/CEGEO, 2016.
MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília B. Fiori; VAINER, Carlos B.; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.
MENDES, Luís. Cidade pós-moderna, gentrificação e a produção social do espaço fragmentado. Cadernos Metrópole, v. 13, n. 26, 2011.
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Compromisso Preliminar de Ajustamento de Conduta. Inquérito Civil 0216.11.000105-6. 2018.
PRIMO, Judite. Museologia e patrimônio: documentos fundamentais – organização e apresentação. Cadernos de Sociomuseologia, Lisboa, n. 15, p.193-196, 1999.
RODRIGUES, Adyr Balasteri. Percalços do planejamento turístico: o PRODETUR-NE. In: _____. Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais. 3ed. São Paulo: Hucitec, p.147-162, 2001.
ROSCOCHE, Luiz Fernando. Turismo urbano e a segregação socioespacial: revisitando problemáticas. OKARA: Geografia em debate, v. 8, n. 1, p. 3-20, 2014.
SANTANA, Marcela Maciel; STEPHAN, Ítalo Itamar Caixeiro. As bordas da cidade colonial: o caso do bairro Vila Aparecida em Ouro Preto/MG. In: 3º Colóquio Ibero-Americano: Paisagem Cultural, Patrimônio e Projeto: Desafios e Perspectivas. 2014.
SELLTIZ, Claire. et al. Métodos de pesquisa das relações sociais. São Paulo: Herder, 1965
SMITH, Neil. The new urban frontier: Gentrification and the revanchist city. Routledge, 2005.
SOJA, Edward. O desenvolvimento metropolitano pós-moderno nos EUA: virando Los Angeles pelo avesso. In: SANTOS, Milton, et al. (org). Território: globalização e fragmentação. São Paulo, Hucitec., 1994.
SOUZA, Tânia Maria F. de; REIS, Liana. Técnicas mineratórias e escravidão nas Minas Gerais dos séculos XVIII e XIX: uma análise comparativa introdutória. Seminário sobre a Economia Mineira, v. 9, 2006.
VAINER, Carlos Bernardo. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ. Vozes. 2000.
VASCONSELLOS, Sylvio de. “Formação urbana do Arraial do Tejuco”. Arquitetura Civil II. São Paulo: FAUUSP, MEC--IPHAN, p.99-114, 1975,

VERGARA-CONSTELA, Carlos; CASELLAS, Antònia Políticas estatales y transformación urbana: ¿hacia un proceso de gentrificación en Valparaíso, Chile?. EURE, Santiago, v. 42, n. 126, p.123-144, 2016.
ZUKIN, S. Gentrification: culture and capital in the urban core. Annual review of sociology, v. 13, n. 1, p.129-147, 1987.

ORDENAMENTO DO AGLOMERADO URBANO DA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO RIO CUIABÁ (RMVRC): IMPACTOS DA ATUAÇÃO PRIVADA NA IMPOSIÇÃO DE EIXOS DE EXPANSÃO

Doriane Azevedo

Prof.ª Dra. do Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Mato Grosso
Email: doriane.azevedo@gmail.com

Frank Giordany Aquino Fraporti

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Gegrafia, Universidade Federal de Mato Grosso
Email: frankfraporti@gmail.com

INTRODUÇÃO

Em Mato Grosso, dentre as regiões formadas por núcleos urbanos seculares, destaca-se Várzea Grande, o segundo principal município do Estado, integrante da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (RMVRC). Articulado com Cuiabá (capital do Estado), constituiu o Aglomerado Urbano Cuiabá e Várzea Grande (Aglurb), e é onde reside a maior parcela da população de Mato Grosso e da RMVRC, uma mancha contínua urbanizada separados pelo Rio Cuiabá, limite transposto por um conjunto de pontes que facilita os deslocamentos pendulares cotidianos, fluxos de pessoas e de mercadorias entre Cuiabá e Várzea Grande.

Em diferentes momentos tentou-se incorporar uma faixa ao norte da cidade de Várzea Grande para implantação de empreendimentos imobiliários, em processo de redefinição dos seus limites urbanos. Estes foram recorrentemente alterados a partir de acréscimos e decréscimos de seu perímetro, não justificados de forma clara, antes e após o Plano Diretor de 2007.

Em 2013, estudos elaborados no âmbito de um "Plano de Expansão" apontam essa faixa como única porção do território que poderia receber empreendimentos públicos e privados. Dentre os privados, destacam-se parcelamentos pautados em tipos urbanísticos cujas propostas indicam as principais tendências espaciais, com uma dinâmica imobiliária viabilizada por um conjunto de ações e investimentos do Estado. Verifica-se também, o ordenamento do território conduzido pelos interesses de empreendedores imobiliários.

Destarte, pretende-se abordar neste trabalho os possíveis impactos decorrentes da imposição desse eixo de expansão urbana na Região Norte de Várzea Grande, lido no contexto do Aglomerado Urbano na RMVRC.

Como decorrência da fundamentação teórico-conceitual que estrutura o nosso trabalho, que parte de conceito mais abrangente – a urbanização enquanto processo social, a nossa pesquisa pautar-se-á por uma abordagem multidisciplinar, voltada ao exercício crítico e propositivo, utilizando-se da metodologia histórica e projetual. Os estudos sobre a produção (pública e privada) do espaço urbano, focado em diferentes aspectos no contexto do processo de urbanização, mostram-se essenciais para a construção da pesquisa.

Assim, a análise da (falta de) política urbana, e seus impactos no ordenamento desse aglomerado e, consequentemente, da Região Metropolitana, combina experiências empíricas, as leituras de dados das legislações pretéritas e vigentes, levantamentos de documentos técnicos aprovados, juntamente com as referências bibliográficas das mais diversas. A pesquisa documental parte do acesso aos arquivos da Prefeitura Municipal de Várzea Grande (e suas legislações disponibilizadas), dos agentes imobiliários de relevância no processo e de Grupos de Pesquisa que se voltaram aos estudos da questão (AZEVEDO e FRAPORTI, 2017; AZEVEDO, 2016, 2015, 2014, 2013 e 2012). Pautar-se-á também da análise de dados socioeconômicos e legislações municipais disponibilizadas por instituições como IPEA, IBGE entre outros.

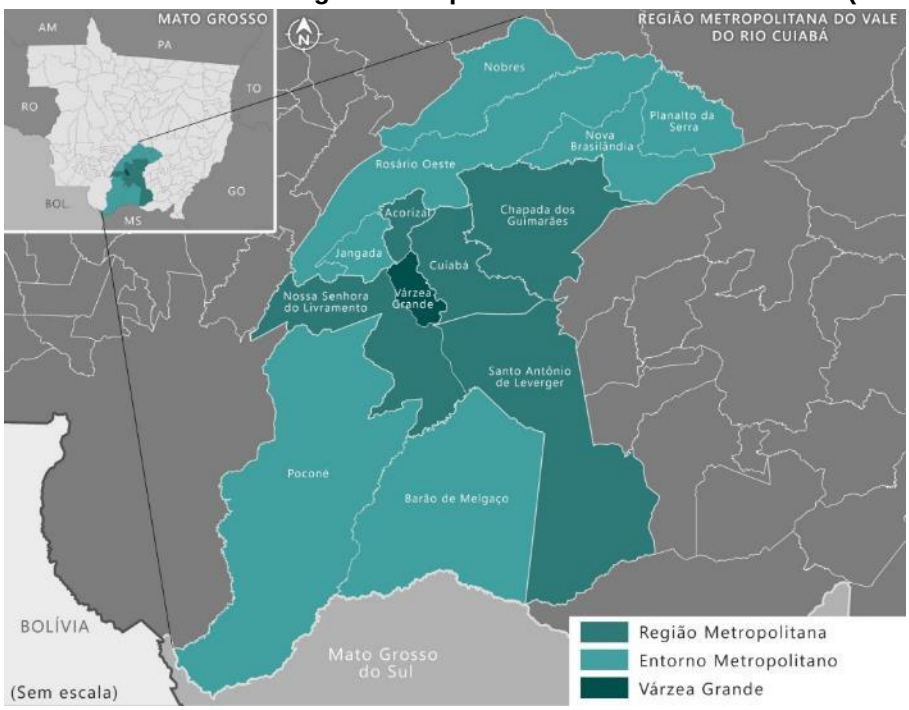
ESTRUTURAÇÃO DE VÁRZEA GRANDE NO CONTEXTO METROPOLITANO

A cidade está passando por um processo de metropolização e vem apresentando alterações da estrutura urbana e regional verificadas a partir de

intervenções físicas e de implantação de equipamentos urbanos de grande porte. A relação do Município com os demais integrantes de RMVRC (componentes do núcleo e entorno metropolitano, destacados na Figura 01) passou a representar um papel de maior importância dentro das políticas públicas, cujo foco está voltado mais para o núcleo da RMVRC (especialmente o Aglurb) do que para os municípios do entorno.

Tais alterações na organização do espaço urbano são resultados de intervenções pontuais tanto do poder público quanto da iniciativa privada. O primeiro atua na implementação de projetos de infraestrutura (na maioria das vezes, relacionados à mobilidade urbana – a exemplo da pretensa instalação do modal de transporte público coletivo Veículo Leve sobre Trilhos e do Rodoanel; duplicação de rodovias existentes e execução de trincheiras, entre outros), equipamentos de Ensino Superior e esportivos (no âmbito da Copa do Mundo de 2014). A iniciativa privada, por sua vez, atua na organização do espaço e consome maiores dimensões territoriais por meio das mais variadas tipologias urbanísticas, a exemplo dos “bairros planejados” e condomínios fechados, agora concentrado sem faixa norte recém incorporada como Zona de Expansão Urbana.

Figura 01 – Mato Grosso e Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (RMVRC).



Fonte: Adaptado de IBGE (2018); Mato Grosso (2009). Organização: Frank Fraporti (2018).

Em termos históricos, a estruturação do território urbano de Várzea Grande é definida pela instalação de prisão em frente à região do Porto Geral de Cuiabá, ao final da Guerra do Paraguai - o núcleo urbano de Várzea Grande (FREIRE, 1997), e antigos vilarejos que abrigavam comunidades de pescadores, como Passagem da Conceição, Capão Grande, Bonsucesso e Pai André.

Eram esses pequenos núcleos, acessados pelas antigas estradas, que iniciavam a estruturação do território de Várzea Grande, como a Estrada da Guia, a que ligava aos núcleos de N. Sra. do Livramento, Poconé e Cáceres (atual Av. Governador Júlio

Campos) e a Estrada da comunidade Capão Grande (MONTEIRO, s/d). Pelo Rio Cuiabá, ainda no século XIX, a comunicação entre os núcleos urbanos era realizada por meio de balsa, interligando o Porto Geral (Cuiabá), Porto da Balsa (Várzea Grande), os povoado da Guia, de São Gonçalo Beira Rio, Passagem da Conceição, Bonsucesso e Pai André, que funcionou até década de 1940, quando se constrói a Ponte Júlio Müller em 1942 (Figura 02).

Figura 02 – Planta do município de Várzea Grande no início do século XX.

Fonte: MONTEIRO (s/d.)

Além de incremento na estrutura viária, com a construção da ponte, o núcleo urbano recebe outro equipamento público – integrado ao sistema aeroportuário – o Aeroporto Internacional Marechal Cândido Rondon, que intensifica estruturação do

núcleo urbano. Assim, o impulso de crescimento populacional observado na capital na década de 1970 apresenta seus reflexos também em sua cidade vizinha Várzea Grande, que se torna sede de município emancipado de Cuiabá em 1948 (à época, com aproximadamente 5.000 habitantes).

Novas infraestruturas foram implantadas posteriormente, facilitando e fortalecendo a ligação com Cuiabá: Ponte Maria Elisa Bocayuva Corrêa da Costa (Ponte Nova) em 1964, pavimentação do antigo caminho de ligação entre Cuiabá – N. Sra. do Livramento – Cáceres – a atual Avenida da F.E.B., um marco no processo da aglomeração urbana entre Cuiabá - Várzea Grande.

Na década de 1970, quando Várzea Grande apresenta mais de 18 mil habitantes, verifica-se que as avenidas Governador Júlio Campos, Senador Filinto Müller, Frei Coimbra, Leôncio de Miranda e Brigadeiro Eduardo Gomes funcionaram como vetores de ocupação do território urbano de Várzea Grande, em um processo desordenado, baseado em assentamentos precários dispersos, voltados à população de classes de renda baixa e baixa-média, e loteamentos que não seguiram nenhuma diretriz municipal, tão pouco federal, pois somente nos anos de 1979 que a Lei que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano é aprovada (Lei Federal 6.766/1979), definindo parâmetros mínimos de urbanização para os novos parcelamentos no território brasileiro.

Ainda nos anos de 1970, as Políticas Territoriais do Governo Federal proporcionaram incentivos fiscais, também fornecidos pela SUDAM, e a política de preços mínimos contribuiu para a instalação de parques agroindustriais em Cuiabá e Várzea Grande, destacando a instalação da empresa Sadia Oeste (CASTRO & FONSECA apud AZEVEDO, 2006), na Alameda próxima às margens do Rio Cuiabá, entre outras empresas de menor porte, impulsionando o crescimento da região denominada Grande Cristo Rei.

A intensificação do processo de urbanização, decorrente das políticas federais, em especial, foi evidenciada por altas taxas de crescimento: entre 1970 e 1980, Cuiabá apresentou uma taxa de 7,76%, dobrando a população. Várzea Grande, no entanto, quadruplicou a população, com uma taxa de 15,56%, com ampliação da macha urbana sem quaisquer critérios de ordenamento, pois a primeira legislação urbanística municipal será aprovada em 1994 (Lei Municipal nº 1.389/94), com diretrizes de Uso e Ocupação do Solo. Em 1980, Várzea Grande abrigava uma população de 76.678 e, em 1981, já eram mais de 160 mil habitantes (IBGE, 2018).

Atualmente, os reflexos o conjunto dessas ações públicas resultaram na interdependência de Cuiabá e Várzea Grande, caracterizando o Aglomerado Urbano, com um caráter de alta diversificação e especialização de serviços urbanos e altas e médias densidades de equipamentos e estabelecimentos socioeconômicos, sendo um dos processos que tornaram Várzea Grande um Município Urbano de Média Densidade Demográfica - MU MDD, e o anúncio da estruturação da Região Metropolitana (AZEVEDO, 2006).

O Aglomerado Urbano Cuiabá - Várzea Grande (Aglurb) foi criado pela Lei Complementar nº 28, de 30 de novembro de 1993 e alterado pela Lei Complementar nº 83, de 18 de maio de 2001. A partir da criação da RMVRC por meio da Lei Complementar 359, de 27 de maio de 2009, as duas cidades passaram a compor o

núcleo metropolitano (Figura 01), e consequentemente, em termos políticos-administrativos, extinguiu-se a figura do Aglurb.

É importante, porém, continuar a tratar as duas cidades como "Aglomerado Urbano" tanto no sentido morfológico quanto administrativo, tendo como base os elementos propostos por Antonio Font (1997, citado por ENTRENA, 2003, p. 62), pois aglomerados constituem o que o autor denomina de assentamentos urbanos, cuja característica principal é a "continuidade de seus enredamentos, sua relativa densidade e a mistura de usos; trata-se de assentamentos de formação histórica ou recente onde se situam os serviços e as atividades que se identificam com a centralidade".

Da década de 1990 em diante, por sua vez, a urbanização é marcada por dois movimentos: o primeiro, a consolidação das áreas urbanizadas ocupadas anteriormente (como o bairro Cristo Rei), com o aumento da densidade populacional, e a estruturação de dois eixos de expansão na porção sul e porção norte da cidade de Várzea Grande.

No movimento de consolidação das áreas urbanizadas, o setor estruturado pelo bairro Cristo Rei é o que registrou o maior crescimento e adensamento populacional. Desde sua origem, concomitante a estruturação do eixo industrial conformado na Alameda Júlio Müller, o Cristo Rei se caracteriza pelas relações de dependência com Cuiabá (limitada a oeste pelo aeroporto Marechal Cândido Rondon, e dificuldade de comunicação viária ao Centro de Várzea Grande), que se ampliam com maior acessibilidade possibilitada pela ampliação de travessias, entre elas, a ponte Sérgio Motta (construída em 2002).

Como se pôde verificar, a forte relação do bairro Cristo Rei com Cuiabá e não com Várzea Grande pode também ser explicada pelas ligações e interferências territoriais e não somente pela barreira física do aeroporto. As novas intervenções viárias previstas em função da Copa do Mundo FIFA 2014 (algumas ainda em fase de implantação) consolidarão definitivamente essa relação de integração das malhas urbanas das duas cidades.

O diagnóstico realizado no âmbito dos estudos do Plano Diretor Municipal (VERTRAG, 2007) registrou que o processo de expansão urbana desordenada resultou em assentamentos urbanos descontínuos e desconectados do sistema viário existente, normalmente sobre área rural, gerando vazios urbanos. Foram aprovados e implantados mais 92 loteamentos (25.918 lotes) em 1980 e 21 loteamentos (5.401 lotes) na década de 1990, perdendo, aos poucos, as características de "cidade industrial", tornando-se cidade-dormitório de Cuiabá, este, núcleo urbano de grande importância na Rede Urbana do estado enquanto Capital Regional (AZEVEDO, 2006).

No movimento de expansão ao norte da área urbanizada de Várzea Grande, a estruturação da Avenida Mário Andreazza, possibilitando a implantação de loteamentos e tornando-se mais uma via que facilita a ligação com Cuiabá. Atualmente, a Avenida Mário Andreazza é um dos principais elementos estruturadores na recente área de Expansão da ocupação urbana, desse recorte da Região Norte em Várzea Grande, como será destacado a seguir.

REGIÃO NORTE E ALTERAÇÕES NO PERÍMETRO URBANO

O recorte de análise volta-se à Região Norte de Várzea Grande e apresenta relação estreita com as diferentes etapas de ocupação do território, especialmente para

os limites do que pode ser considerado urbano, limites que foram recorrentemente definidos, a partir de acréscimos e decréscimos de área. Movimentos estes não justificados de forma clara, antes e após o Plano Diretor de 2007, considerado o marco na história do planejamento desse território municipal, instrumento estruturado a partir dos levantamentos técnicos que embasaram o processo participativo.

Embora a origem da sua ocupação data do século XIX, com alguns loteamentos aprovados posteriormente (atuais bairros Mapim, Glória, Jardim dos Estados e 23 de Setembro, p. ex.) entre os anos de 1970 e 1980, implantados nos espaços desocupados entre esses antigos povoados e o centro da cidade (MONTEIRO, 1988), até início do século XXI, estas terras permaneciam estritamente rurais, mesmo incorporada pelo perímetro urbano desde 1994, , inclusive a área compreendida pelos povoados de Passagem da Conceição e Guarita. Ainda é marcante a estrutura rural, e a presença de comunidades tradicionais.

A evolução da ocupação urbana da Região Norte ocorreu principalmente pela implantação de loteamentos, que foram dispostos na região sem necessariamente haver a integração entre eles. Teve início entre os anos de 1960 e 1969 nas proximidades do bairro Mapim, que está dentro do limite do perímetro urbano de 2007, já a ocupação que ocorreu entre os anos de 1970 a 1989 se deu ao norte no bairro Petrópolis com a implantação do loteamento Jardim Guanabara, e ao sul em parte do bairro Jardim dos Estados (região dos loteamentos Nova Flórida, Parque das Mangabeiras), e no Bairro Mapim (no loteamento Parque das Nações). A ocupação mais recente, de 1990 a 2006, abrange ao norte parte do Bairro Petrópolis (nos loteamentos Jardim Niterói, e Jardim Andaraí), e ao sul no bairro Jardim dos Estados (com a criação do loteamento Tarumã).

Destaca-se que nos anos 2000, empreendimentos imobiliários voltados à média e baixa renda foram instalados ao longo do eixo da Av. Mário Andreazza e a porção ao norte da Avenida foi indicada no Plano Diretor 2007 como prioritária na demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), como foram demarcados os parcelamentos Chapéu do Sol, Jardim Novo Niterói, Jardim Petrópolis, Corsário, Jardim Andaraí, Manaíra, Jardim Botafogo, Residencial Veredas, Residencial Nova Esperança e Residencial Novo Ipê (VERTRAG, 2007).

A região norte que teve uma grande porção de área incluída na última revisão do perímetro urbano foi onde se direcionou a implantação dos residenciais do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) a partir de 2009, justificada pelas incorporadoras/construtoras pelo “preço acessível” da terra, mas em um claro movimento de promover a valorização dessa porção do espaço urbano várzea-grandense (CANAVARROS, 2006).

Silva e Romancini (2017) notaram que, a partir das ações privadas, subsidiadas pelas políticas públicas de habitação de interesse social e infraestrutura (econômica) - duplicação da Avenida Mário Andreazza (Rodovia MT-444) e demais investimentos direcionada a essa área, faz com que “os [outros] empreendedores imobiliários começaram a olhar a região de forma diferente, planejando ali futuras instalações de empreendimentos”.

A produção de moradias concentrou-se de forma dispersa nos limites do perímetro urbano, processo que se segue da formação de novos vazios urbanos pela

descontinuidade entre áreas urbanas consolidadas; as vantagens locacionais que resultam das obras de mobilidade urbanas para a Copa do Mundo 2014, conferem, na leitura de Rosinaldo Silva (2015, p. 95) um novo ciclo de negociabilidades de terras, onde "a produção dessa nova área urbana em Várzea Grande mostra que a fragmentação espacial se intensifica no espaço urbano [...] condicionado às determinações sociais da sociedade capitalista, produzindo a descontinuidade espacial e a segregação socioespacial" (Ibid).

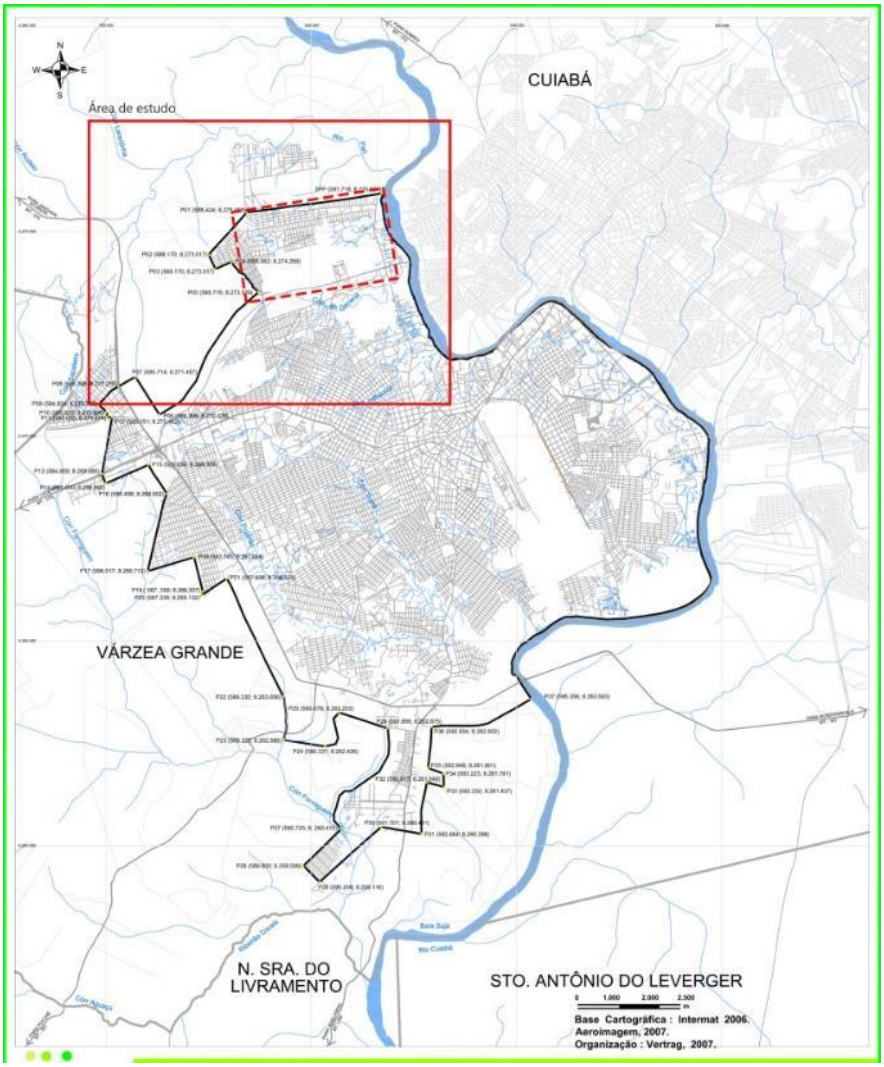
Dentro dos aspectos jurídicos para propiciar a ocupação da região norte, destaca-se, principalmente, o instrumento do Perímetro Urbano, pois toda a estruturação da Região Norte de Várzea Grande só foi possível a partir da revisão da lei que o define.

Contínuas pressões redefinem o perímetro em 2009 e 2010, por meio das Leis Municipais nº 3.317/2009 e nº 3.432/2010, respectivamente, logo revogadas, mantendo-se a Zona Urbana nos limites estabelecidos pelo Plano Diretor de 2007 (Figura 03). Os reflexos no espaço urbano são mudanças que se mostram consideráveis na Região Norte, que desde a década de 1990 vem sendo reestruturada pelo vetor definido pela Avenida Mário Andreazza (MT-444), importante ligação com Cuiabá (sentido leste) e N. Sra. do Livramento, Poconé e Cáceres (BR-070, sentido oeste).

Se desde 1994 o perímetro urbano abarcava toda a região, inclusive a área compreendida pelos povoados tradicionais, em 2007, com base nos estudos técnicos elaborados no âmbito do Plano Diretor Participativo, a área urbana foi reduzida para os limites do atual bairro Petrópolis (Figura 04), mantendo a localidade da Guarita como urbana (Lei Municipal n.º 3.112/2007).

A estruturação do espaço permitida pela consolidação dessas obras públicas possui relação estreita com as diferentes etapas de ocupação do território de Várzea Grande, especialmente para os limites do território urbano que foram recorrentemente definidos a partir de acréscimos e decréscimos. A necessidade de viabilizar a implantação dessas obras públicas, somada a ação de um conjunto de agentes urbanos resulta na remodelação do território e impõe na agenda a rediscussão e redefinição do perímetro urbano.

Figura 03 – Perímetro urbano de Várzea Grande – 2007



Fonte: Adaptado de Vertrag (2007).

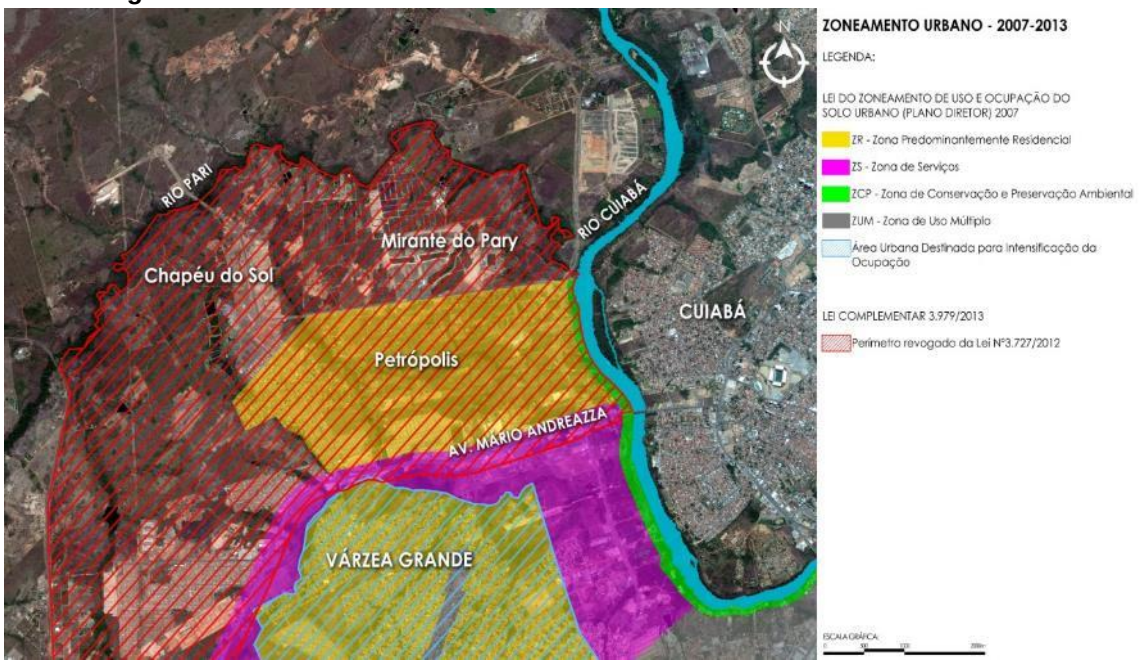
As vias “Estrada da Guarita” (transversal) e a Av. Mário Andreazza (longitudinal, mas que até início dos anos 2000 era considerada a via perimetral) assumem então o papel de eixos estruturadores dessa nova porção do espaço urbano, e juntamente com outras vias, de importância intraurbana como Avenida Tiradentes (Nova Esperança e Jd. Manaíra) e Av. Chapéu do Sol, delimitam o território de duas dinâmicas intraurbanas: primeira, definem um quadrilátero configurado por parcelamentos implantados (destacado em tracejado na figura 03), ainda em processo de ocupação/adensamento dos lotes; a outra, a faixa longitudinal compreendida entre Av. Chapéu do Sol e Rio Pari apresentando forte pressão imobiliária para implantação de novos empreendimentos predominantemente residenciais.

A partir da década de 2010, infraestruturas como a existente Av. Mário Andreazza e o pretenso Rodoanel vêm estruturando a Região Norte de Várzea Grande, com ligação facilitada à Cuiabá. A implantação dos novos campi da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT), da Universidade Estadual de Mato Grosso

(UNEMAT), Centro Oficial de Treinamento (COT, equipamento esportivo de apoio a Copa do Mundo FIFA 2014), um Centro Jurídico e Parque Tecnológico tem reforçado as tendências de ocupação dessa Região.

Como resultado, a última alteração do Perímetro Urbano apresentou considerável ampliação voltada à Região Norte, em comparação com demais Regiões, abarcando áreas compreendidas entre o antigo perímetro e o Rio Pari, onde a ocupação tem sido caracterizada pelo surgimento da tipologia urbana dos condomínios horizontais (Figura 04).

Figura 04 – Zoneamento e Perímetro Urbano de Várzea Grande 2007-2013.



Fonte: Adaptado de Vertrag (2007); Várzea Grande (2013). Elaboração e Desenho: Frank Fraporti (2018).

Por conta da presença de grandes extensões de terra desocupadas, a região atraiu e ainda atrai as construtoras e incorporadoras, que buscam a oferta de glebas em áreas em processo de consolidação da cidade (e com valores baixos por m²) para a implantação dos mais diversos tipos de parcelamento. Os investimentos que viabilizarão a instalação dos equipamentos públicos urbanos integram conjunto de ações entre público e o privado, em uma relação combinada, mas desigual entre investimentos (públicos) e apropriação (privada) da valorização gerada.

É a Av. Chapéu do Sol sendo ampliada e duplicada que liga os parcelamentos existentes e assume o papel de eixo estruturador urbanístico dos “bairros planejados” Mirante do Pary e Chapéu do Sol, com os empreendimentos, agilizando acesso à “Estrada da Guarita”, Av. Mário Andreazza e consequente conexão direta com Cuiabá. A partir dessa estruturação urbana deste espaço permitido pela consolidação dessas vias, inicia-se a ação de um conjunto de agentes urbanos que resulta na remodelação do território e impõe na agenda a rediscussão e redefinição do perímetro urbano.

O Planejamento Urbanístico desses empreendimentos imobiliários deve ser avaliado no contexto do ordenamento do território pelo agente privado, onde o poder público mal cumpre seu papel de planejamento e gestão, e em sua possibilidade de

conduzir ações que reduzem e ou potencializam impactos ambientais, sociais e econômicos das ações sobre seus territórios.

A contratação de consultoria pelo município, e a elaboração de um "Plano de Expansão Urbana de Várzea Grande" publicitado em setembro de 2013 (VÁRZEA GRANDE, 2013) forneceu os subsídios para elaboração do projeto de lei (e sua posterior aprovação) de revisão do Perímetro Urbano, com considerável ampliação voltada à Região Norte, em comparação com demais Regiões, abarcando novamente as áreas compreendidas entre o perímetro anterior e o Rio Pari. Isso é possível pela própria estrutura fundiária dessa região, configurada por dois grandes monopólios de terra, cujos proprietários são os doadores das porções de áreas para os referidos equipamentos públicos, como também propositores de empreendimentos imobiliários – os "bairros planejados" Mirante do Pary e Chapéu do Sol.

O "Plano de Expansão" apenas expõe preocupação por uma possível retração no dinamismo econômico e socioespacial do município, se não contornar a "falta de grandes áreas desprovidas de problemas ambientais e adequadas à implantação de novos empreendimentos públicos ou privados" em outras porções da área urbana do município (VÁRZEA GRANDE, 2013, p. 93). Empreendimentos públicos, como os novos campi das Instituições de Ensino Superior, o Parque Tecnológico, etc., que somente "poderão ser construídos em área urbana do município, porém a oferta de grandes áreas e em condições propícias para a implantação desses equipamentos ocorre em área rural, na região do rio Pari" (Ibid).

Desta maneira, o perímetro urbano atual, aprovado em 2013 em decorrência das supostas necessidades de ampliação do perímetro urbano apresentadas nos estudos do "Plano de Expansão Urbana de Várzea Grande", tem sua ampliação sugerida como uma solução para o ordenamento territorial, seriam áreas planejadas devido aos investimentos públicos e privados; regularizaria empreendimentos atualmente ilegais corrigindo "erros e distorções na condução da gestão urbana [...]"(VÁRZEA GRANDE, 2013, p. 96)

Portando, faz-se necessário reavaliar o plano de ocupação da área urbana que agudiza problemas de desintegração inter e intraurbano e socioeconômica, para minimizar os aspectos negativos desta expansão, o que exige propostas integradas que vão muito além de sugestões urbanísticas de interesse dos empreendedores e que não atendam às necessidades dos munícipes de Várzea Grande, Cuiabá, e da RMVRC.

Indicar a ocupação dessa área decorre "[d]a compreensão da dinâmica de crescimento e com a constatação de um cenário com tendência ao deslocamento do vetor de crescimento da cidade na direção norte, região do rio Pari e ao longo da Rodovia Mario Andreazza", onde "já existem diversos empreendimentos construídos ou em construção, de padrões variados, os quais se encontram fora da área urbana atual" (VÁRZEA GRANDE, 2013, p. 93).

Na leitura de Rosinaldo Silva, a ideia da ampliação do perímetro urbano defendido no "Plano de Expansão" sustenta-se com base em quatro argumentos: a) assegurar a propriedade da terra urbana (uma vez que com a redução em 2007 algumas áreas parceladas entrariam na "ilegalidade", e retornariam a condição de área rural); b) o Plano Diretor direciona o vetor de expansão urbana para a região norte da cidade, visto que nesta há a oferta de grandes áreas com topografia favorável e "sem restrições

ambientais"; c) existência de vários loteamentos consolidados que passaram a constar como área rural com a redução em 2007, mas que os mesmos permaneceram com os cadastros de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); e d) viabilizar a construção de grandes empreendimentos, como os públicos listados anteriormente (SILVA, 2015, p. 143).

Alguns desses argumentos podem ser derrubados, até mesmo com base na leitura pormenorizada dos levantamentos técnicos que pautaram o Plano Diretor de 2007. Em síntese, a necessidade de ampliação do perímetro urbano é muito mais o resultado de uma demanda criada: é viabilizar a implantação dos empreendimentos públicos, com a inserção dos lotes "doados" na área urbana; incorporar o conjunto dos investimentos públicos nessas infraestruturas sociais e econômicas, na valorização da terra urbana, tornando interessante a proposta de empreendimentos imobiliários e ampliação dos lucros.

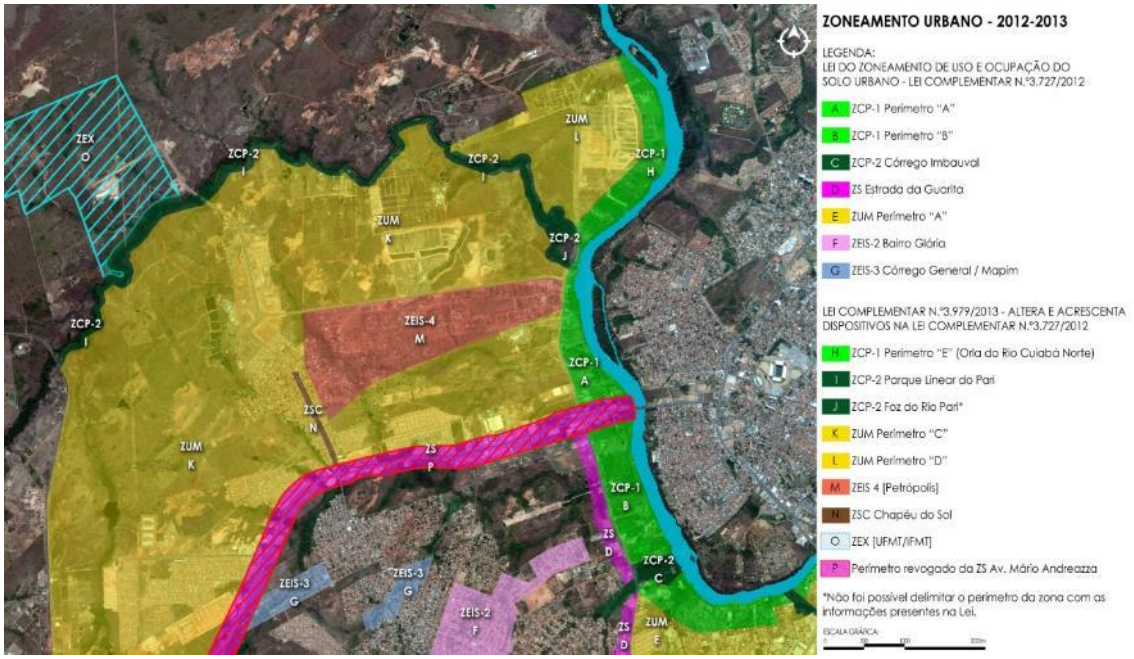
No geral, as alterações legais viabilizaram a implantação dos Empreendimentos públicos, e dos privados, ampliando a Zona de Expansão Urbana (ZEX, onde está prevista a implantação da UFMT, IFMT), criando uma nova Zona de Uso Múltiplo (ZUM – área dos Bairros Planejados), a Zona de Centro, em um claro incentivo à consolidação do subcentro ao longo da Av. Tiradentes, e seu entorno imediato, as Zonas de Conservação e Proteção 2 (ZCP-2, ao longo do Rio Pari), e ainda a Zona de Interesse Social 4 (área do Bairro Petrópolis), mas também deixaram algumas confusões, onde cada uma delas, revoga parte da outra, mas não sua totalidade: a Lei de 2012 altera, mas também acrescenta dispositivos da Lei Complementar 3.727/2012, como a revogação da Zona de Serviço da Mário Andreazza, e criação de outras zonas (Figura 05).

INVESTIMENTOS PÚBLICOS E APROPRIAÇÃO PRIVADA

Como mencionado, dentre o rol de defesas da ampliação urbana da referida área para além dos limites do Rio Pari são apresentadas justificativas pela necessidade de viabilizar a implantação dos novos campi da UFMT, do IFMT, da UNEMAT, e do COT da Barra do Pari. As áreas doadas às IES localizam-se nos limites superiores da Sesmaria "Chapéu do Sol", para instalação do campus da UFMT, IFMT e UNEMAT, equipamentos institucionais de ensino que funcionam (vide o caso do campus da UFMT, em Cuiabá) como indutores do crescimento urbano, pois – quando instalados e em funcionamento – tornam-se polos geradores de viagem, com grande fluxo de usuários (estudantes, professores, servidores públicos, comunidade em geral), exigindo facilidades de acesso – vias públicas. Por serem equipamento de abrangência estadual/regional, seu público pode demandar moradia no entorno próximo, assim como demais atividades de apoio (comércio, serviços) para atender as necessidades básicas cotidianas (AZEVEDO e FRAPORTI, 2017).

No caso das principais vias públicas para acessar esses equipamentos, serão em sua maioria resultante de obras implementadas pelo poder público, estruturando todo um território adjacente, criado por meio da ampliação do perímetro urbano e novo zoneamento (Figura 05) e valorizado pelas facilidades de conexão com demais áreas/equipamentos urbanos da cidade e com Cuiabá (Figura 06).

Figura 05 – Zoneamento e Perímetro Urbano de Várzea Grande 2012-2013.



Fonte: Várzea Grande (2013). Elaboração e Desenho: Frank Fraporti (2018).

Como as glebas doadas para implantação dos campi das IES estão situados nos limites superiores da "Sesmaria Chapéu do Sol", a implantação das infraestruturas viárias e demais beneficiará as áreas remanescentes da Sesmaria, ainda propriedade do doador, na qual foi proposta empreendimento imobiliário. Ao mesmo tempo em que especula, valoriza sua propriedade e fragmenta o espaço urbano de acordo com interesses próprios, como a negociação para transferência e/ou criação de atividades institucionais na área remanescente.

Dentre as atividades institucionais está a criação de um "Centro Jurídico", "um complexo judiciário para a instalação do Fórum de Várzea Grande", em área doada pelo mesmo proprietário, onde os "terrenos do entorno estão destinados à Defensoria Pública, Ministério Público e a subseção da OAB do município", como registrado no Plano de Expansão (VÁRZEA GRANDE, 2013, p. 35).

O outro empreendimento a ser implantado em área doada, e que também tem o potencial de dinamizar essa região, é o primeiro Parque Tecnológico do Estado de Mato Grosso, vinculado à Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação – SECITEC, próximo ao campus da UFMT, mas atualmente fora do perímetro urbano: a proposta do Governo do Estado junto ao município é de implantar "centros de pesquisas onde acadêmicos trabalham no aperfeiçoamento de diversas áreas e empresários entram com o investimento" (idem). Está prevista também a construção de novo Terminal Rodoviário de Várzea Grande, nas imediações da avenida Mário Andreazza.

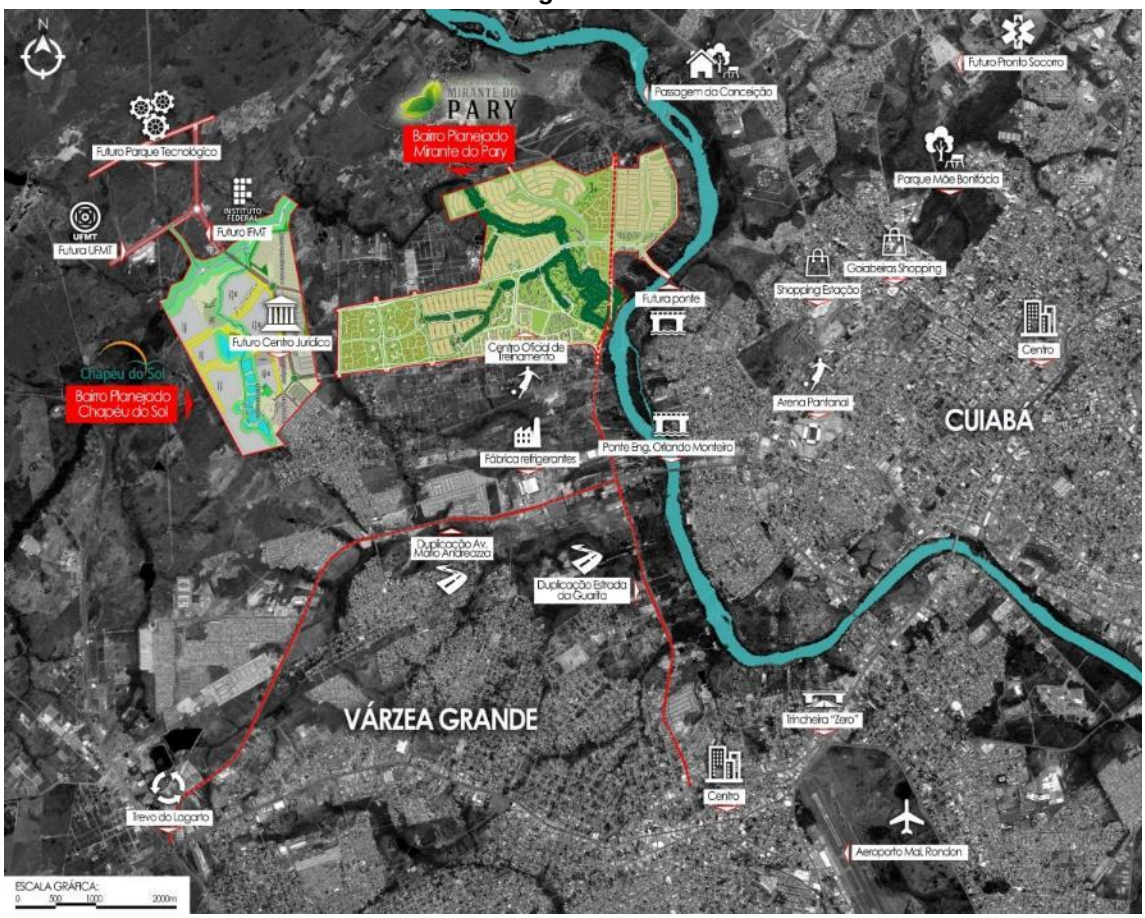
Soma-se a esta lista de investimentos públicos na Região Norte, as instalações do Centro Oficial de Treinamento (COT) da Barra do Pari, uma das obras inseridas na Matriz de Responsabilidade do Estado de Mato Grosso junto à FIFA , para viabilizar Cuiabá como cidade-sede da Copa Mundial de Futebol de 2014.

O COT da Barra do Pari foi construído em lote doado pelo Grupo Ginco, uma das proprietárias da "Sesmaria Pary" compreendida entre a Avenida do Chapéu do Sol,

o Rio Pari, e partes além do rio em direção ao distrito Passagem da Conceição. Ressalta-se que a implantação do COT vinha associado à duplicação e pavimentação das vias de acesso (Estrada da Guarita, Av. Mário Andreazza) e, embora o Centro de Treinamento não foi concluído a tempo de ser utilizado durante o evento Copa do Mundo, permanece como Equipamento Público Esportivo integrado a proposta de parcelamento da gleba da Ginco Urbanismo.

Os investimentos públicos que viabilizarão a instalação dos campi da UFMT, IFMT e UNEMAT, do Centro Jurídico, do Parque Tecnológico, COT da Barra do Pari e do novo Terminal Rodoviário integram conjunto de ações entre público e o privado (como do proprietário da "Sesmaria Chapéu do Sol" e proprietário da Incorporadora Ductievicz, doador das áreas, anteriormente fora do perímetro urbano), em uma relação combinada, mas desigual entre investimentos públicos e apropriação (privada) da valorização gerada (Figura 06).

Figura 06 – Equipamentos públicos e bairros planejados em Várzea Grande e Cuiabá no contexto do Aglomerado Urbano.



Fonte: Ginco Urbanismo (2013); Ductievcz Incorporadora (2013); Imagem de satélite adaptada de Google Earth (2016); Organização e Desenho: Frank Fraporti (2018).

Outros empreendimentos privados, sem subsídios, foram os loteamentos implantados no Bairro Petrópolis e que apresentam baixa taxa de ocupação dos lotes, além de carência nas infraestruturas urbanas e sociais, como Loteamentos Guanabara,

Petrópolis, Novo Niterói, Andaraí. É onde foi demarcada como uma Zona Especial de Interesse Social 4 (ZEIS-4), na revisão da Lei de Zoneamento, em 2013 (Figura 05 em alaranjado). É a oportunidade de se elaborar estudos para aplicação de instrumentos jurídicos, urbanísticos e tributários adequados para regularizar a área, além de promover a permanência da população mais frágil socioeconomicamente.

Outros, que atendem a faixa de renda média, com a tipologia de condomínio horizontal, como Rubi, Esmeralda, Topázio também não estão consolidados.

Aliás, a predominância da tipologia urbanística "condomínio horizontal fechado", voltado majoritariamente a uma faixa de renda média-alta e alta é o padrão proposto para os Bairros Planejados, especialmente o Mirante do Pary, com forte tendência de intensificar processo de gentrificação (em sua área de entorno), principalmente na ausência de ações adequadas para fazer valer a ZEIS-4 demarcada na região. Com uma possível transformação da porção norte em uma área elitizada, reduz o acesso da população da região norte, e de Várzea Grande, em geral, aos equipamentos como Parques Urbanos, até mesmo pelos meios de transporte predominantes – motorizado individual.

Constata-se que as primeiras ações para aprovação do projeto do Bairro Planejado "Mirantes do Pary" remontam a maio de 2012, quando da solicitação de aprovação de projeto de abastecimento e esgotamento sanitário, indicando como endereço "Região da Passagem da Conceição ao lado do Loteamento Chapéu do Sol - Bairro Mirante do Pary VG/MT", conforme registrado no "Relatório de Análise nº 019/2016", do Departamento de Água e Esgoto de Várzea Grande. No ano seguinte, em 2013, na Lei Municipal de Revisão do Perímetro Urbano, incluiu-se a porção norte de Várzea Grande como Macrozona Urbana, demarcada como Zona de Uso Misto (ZUM) e Zona de Conservação e Preservação Ambiental 2 (ZCP-2) no entorno do Rio Pari (Figura 05).

A partir de então, viabiliza-se a proposta de parcelamento de área remanescente da Sesmaria Pary, de propriedade da Agropecuária Mirante do Pary, em associação com a Ginco Empreendimentos Imobiliários Ltda. O Bairro Planejado Mirante do Pary constitui a previsão do parcelamento da Sesmaria em diversos empreendimentos imobiliários a serem lançados em etapas, caracterizados por loteamentos e condomínios horizontais fechados

Por fim, nota-se que a conexão entre as sedes do aglomerado urbano foi intensificada, facilitando, primordialmente, os usuários de transporte privado. Os investimentos públicos em obras que melhoraram as infraestruturas viárias nos últimos anos, auxiliaram na estruturação da zona de expansão norte de Várzea Grande, entre elas, a duplicação da antiga "Estrada da Guarita", diretamente ligada ao Bairro Planejado Mirante do Pary.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nota-se do exposto que o processo de estruturação da Região Norte de Várzea Grande se intensifica, a partir da década de 2010, por meio de obras públicas de ampliação e melhorias das infraestruturas econômicas e da proposição de criação de infraestruturas sociais: campi de Instituições de Ensino Superior Federais e Estadual,

Equipamento Esportivo e Complexo de Ciência e Tecnologia, além da transferência de instituições para o Complexo Jurídico previsto.

Esses movimentos são possíveis, em alguma medida, pela própria estrutura fundiária dessa região, configurada por dois grandes monopólios de terra, cujos proprietários são os doadores das porções de áreas às Instituições Públicas envolvidas à implantação das Infraestruturas Sociais, como também propositores de empreendimentos imobiliários: os mencionados bairros planejados “Mirante do Pary” e “Chapéu do Sol”. Essas ações combinadas entre poder privado e público induzem, e consolidam a Região Norte de Várzea Grande (efetivada a Lei de Revisão do Perímetro Urbano – 2013), como a Zona de Expansão Urbana.

Nesta análise constatou-se a criação de demanda por empreendimentos públicos em determinada faixa do território e junto a necessidade por expandir o seu perímetro urbano, para incorporá-los numa área bruta que amplia a articulação com Cuiabá sem integrar as porções intraurbanas; valorizou-se a terra restrita a poucos proprietários-incorporadores imobiliários, viabilizando economicamente seus empreendimentos; consolidou-se a ocupação do norte de Várzea Grande, bem como um arco de expansão urbana no Aglomerado da RMVRC – Cuiabá-Várzea Grande sobre áreas de interesse ambiental e sociocultural, com profundos impactos socioambientais ao deparamos com comunidades tradicionais de características rurais e extensões de área de interesse ambiental.

Em síntese, a ampliação do perímetro urbano é muito mais o resultado de demandas criadas e ações combinadas para viabilizar empreendimentos privados, mas agudizando problemas de toda ordem que a criação da RMVRC em 2009 buscava minimizar.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Doriane.(Org.). EPURAinQUADRANTES: fortalecimento dos agentes sociais e da ação consorciada nas políticas de planejamento e gestão territorial –2015: Várzea Grande. Relatório PROEXT MEC-SESu: MCidades: UFMT, 2016.

_____. EPURAinQUADRANTES: fortalecimento dos agentes sociais e da ação consorciada nas políticas de planejamento e gestão territorial –2014: Várzea Grande. Relatório PROEXT MEC-SESu: MCidades: UFMT, 2015.

_____. EPURAinQUADRANTES: fortalecimento dos agentes sociais e da ação consorciada nas políticas de planejamento e gestão territorial –2013: Várzea Grande. Relatório PROEXT MEC-SESu: MCidades: UFMT, 2014.

_____. EPURAinQUADRANTES: fortalecimento dos agentes sociais e da ação consorciada nas políticas de planejamento e gestão territorial –2012: Várzea Grande. Relatório PROEXT MEC-SESu: MCidades: UFMT, 2013.

_____. EPURAinQUADRANTES: fortalecimento dos agentes sociais e da ação consorciada nas políticas de planejamento e gestão territorial –2011: Várzea Grande. Relatório PROEXT MEC-SESu: MCidades: UFMT, 2012.

AZEVEDO, Doriane; FRAPORTI, Frank. Giordany. Aquino. Estruturação do território de Várzea Grande (MT): impacto das ações públicas e privadas – 2012 a 2017. PROEXT MEC-SESu: MCidades: UFMT, 2017.

AZEVEDO, Doriane. A Rede Urbana Mato-grossense: intervenções políticas e econômicas, ações de planejamento e configurações espaciais. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. 296p.
CANAVARROS, Andréa Figueiredo Arruda. A consolidação de um tipo urbano e arquitetônico de moradia para os pobres: velho modelo, novas periferias no espaço urbano Mato Grossense. Tese de Doutoramento. Lisboa: FA, 2016.
ENTRENA, F. Cidades sem limites. In: MACHADO, A. S. (Org.). Trabalho, economia e tecnologia: novas perspectivas para a sociedade global. São Paulo: Tendez; Bauru: Práxis, 2003. Disponível em: <http://www.forum-global.de/curso/textos/tecno.pdf>. Acesso em: 30 de novembro de 2017.
FREIRE, Julio De Lamonica. Por uma poética popular da arquitetura. Cuiabá: EdUFMT, 1997.
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censos demográficos 1960, 1970, 1980, 1991, 2000, 2010 e estimativa 2017. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/22827-censo-2020-censo4.html?=&t=downloads> Acesso em: 06 set. 2018.
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEADATA – Censos demográficos. 2000/2011. Disponível em <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx> Acesso em janeiro de 2017.
MATO GROSSO. Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso. Lei Complementar 359 (Criação da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá), de 27 de Maio de 2009. Legislação Estadual [Sérgio Ricardo (autor)]. Cuiabá: 2009.
MONTEIRO [DA SILVA], Ubaldo. Várzea Grande: passado e presente, confrontos. 1867 – 1987. Cuiabá: Policromos, 1988.
_____. No portal da Amazônia: 1º século do município industrial de Várzea Grande. Goiânia: Rio Bonito, s/d.
SILVA, Gabriel Miranda Soares; ROMANCINI, Sônia Regina. Novos arranjos espaciais no processo de expansão horizontal da cidade de Várzea Grande (MT). In: OLIVEIRA, C. D. M. et. al. (Orgs.). Os outros, nós somos NEER (2006-2016). 1ª Ed. Timburi: Cia do eBook, 2017, v. 1, pp. 722-730.
SILVA, Rosinaldo Barbosa. Participação social institucionalizada e a re-produção do espaço urbano da cidade de Várzea Grande – MT. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Mato Grosso, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Cuiabá, 2015.
VÁRZEA GRANDE. Prefeitura Municipal. Plano de expansão urbana de Várzea Grande. Várzea Grande: 2013.
VERTRAG. Plano Diretor Participativo do Município de Várzea Grande: 2007 – 2017. 2007. (Vol. 3 – Fase 5 – Proposições e Eixos Estratégicos)
_____. Plano Diretor Participativo do Município de Várzea Grande: 2007 – 2017. 2007. (Vol. 4 – Fase 6 – Legislação Básica)

PADRÃO DE URBANIZAÇÃO MUNDIAL: O CASO DE PORTO ALEGRE ANÁLISE DO MODELO DE CIDADE LATINO AMERICANO NA METRÓPOLE PORTO-ALEGRENSE

Henrique Dorneles de Castro

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Geografia/UFRGS
henrique.dorneles@ufrgs.br

INTRODUÇÃO

Nas décadas finais do século XX e iniciais do século XXI, com o predomínio do processo de globalização, as cidades estão passando por profundas alterações e uma série de mudanças estruturais, já que são o principal cenário destas transformações econômicas recentes (HIDALGO;TRUMPER;BORSDORF, 2005). As mudanças contemporâneas são de tamanha amplitude e significado que é quase consenso que a urbanização planetária está em uma nova fase (SOARES e FEDOZZI, 2016). Como os paradigmas e teorias utilizados para explicar as fases anteriores não servem para compreender esta nova fase há, segundo Soares e Fedozzi (2016), um grande esforço por parte de vários autores a fim de compreender as características deste novo momento do processo de urbanização mundial, como por exemplo Monclús (1998), Ascher (2010) Borsdorf (2003), Janoschka (2002 ,2006), De Mattos (2006, 2010) Hidalgo, Trumper e Borsdorf (2005), Soares (2004, 2006), Soja (1998,2008), RUFÍ (2003); Dematteis (1998), Valle (2014) entre outros.

Estas alterações ocorrem tanto na produção quanto na reprodução do espaço das metrópoles e até no planejamento urbano, e, por estarem diretamente ligadas ao processo de globalização, estão acontecendo de maneira bastante similar em diferentes cidades, guardadas as especificidades. De Mattos (2006, 2010), por exemplo, identifica tendências genéricas globais, as quais estão marcando sua presença em todas as cidades inseridas estruturalmente na nova dinâmica econômica global. De Mattos (2006, pág. 45) explica que "mudanças produzidas nessa fase da modernização capitalista começam a transformar a organização, o funcionamento e a expansão de cada metrópole que em geral tende a seguir uma direção semelhante à observada em outras cidades em processo de globalização".

As cidades latino americanas, europeias e estadunidense, as quais sempre foram muito diferentes entre si, começam a apresentar traços de similaridade, ainda que de maneira geral. Para Janoschka (2002, pág. 24), "(...) a cidade latinoamericana se converte em uma forma urbana relativamente próxima à cidade norte-americana. Se os novos desenvolvimentos não mostram um paralelismo com outros processos observados nos EUA, sim possuem inúmeros pontos em comum". É também nesse sentido que De Mattos (2001) afirma que "a cidade de corte europeu, compacta e delimitada, que havia prevalecido como referente idealizado até não muito tempo, está dando lugar a uma imagem urbana da qual Los Angeles parece ser o paradigma mais apropriado". Da mesma maneira, Dematteis (1996) analisa que os "modelos de suburbanização de tipo latino mediterrâneo e anglosaxão, que durante muito tempo seguiram caminhos diferentes, tendem agora a converger a um modelo único comum em toda Europa.

Além desse caráter geral global, há também nesse novo momento da urbanização a manutenção e até aprofundamento de especificadades locais. As cidades latinoamericanas em específico também sofrem transformações socioespaciais significativas e intensas, sejas pela influência da nova etapa político-econômica do capitalismo global de mundialização financeiras seja pelo aprofundamento das particularidades do processo de urbanização típico do continente (SOARES e FEDOZZI, 2016). Mesmo apontando tendências gerais globais, também podemos – e devemos – falar de características específicas das cidades latinoamericanas, tanto aprofundando-

as quanto transformando os processos que atingem as outras cidades a um modo específico do continente justamente devido a esses traços próprios, sendo o maior exemplo a contínua e histórica desigualdade socioespacial.

Este artigo tem como objetivo apontar quais são as tendências e características dessa nova fase de urbanização presentes, de maneira geral, na urbanização ao redor do globo, formando assim um modelo de cidade típico dessa fase da economia capitalista. A seguir, faremos uma breve análise dessas características na metrópole de Porto Alegre, analisando se os processos e formas levantados teoricamente estão de fato ocorrendo nessa cidade. A ideia, obviamente, não é formar uma modelo cartesiano perfeito que pode ser aplicado a todas as cidades do mundo – inclusive porque uma das características é justamente a valorização da especificade de cada cidade. Queremos é trazer uma contribuição ao debate, principalmente através da análise empírica, mesmo que ainda inicial, em uma cidade.

PROCESSOS SOCIOECONÔMICOS DA NOVA FASE DE URBANIZAÇÃO MUNDIAL

As atuais mudanças socioespaciais enfrentadas pelas cidades têm origem em processos socioeconômicos, bem como retroalimentam estes. Tanto De Mattos (2006,2010) quanto Mendez (2014) explicam que essas mudanças advém de respostas ao esgotamento do modelo de acumulação fordista keynesiano, tendo como base uma vertente tecnológica (TIC - Tecnologias da Informação e Comunicação) e outra político econômica (Agenda Neoliberal), acrescentadas ainda e cada vez mais de uma vertente financeira, todas interconectadas.

As TIC criaram as condições para novas formas de conectividade e mobilidade, levando à dispersão territorial por todo o planeta de uma nova arquitetura financeiro-produtiva (DE MATTOS, 2010). Ao incrementar a mobilidade do capital e a instantaneidade das operações, as redes digitais permitiram construir um mercado de âmbito mundial, bem como um sistema de produção flexível marcado pela externalização das tarefas, pela multilocalização de númerosas empresas e por uma nova divisão espacial do trabalho de crescente hierarquização e especialização dos territórios (MENDEZ, 2014). Assim como a empresa verticalmente organizada é substituída pela organização horizontal da produção, também há uma substituição de uma organização territorial vertical entre centro e periferia como sua área de influência por uma mais complexa de relações horizontais entre nós com localização muito diversa (DE MATTOS, 2010). Organizada em redes e nós, a produção dispersa-se por distâncias cada vez maiores e ainda assim mantendo-se conectada.

À crise do Fordismo sucedeu-se um novo modo de regulação hegemônico, baseado em uma agenda neoliberal, buscando diminuir a presença do Estado e dar ao capital privado o protagonismo nos processo de acumulação e crescimento. O intervencionismo estatal dá lugar a mercados abertos e sem regulamentação, defendido agora como o melhor modelo para o desenvolvimento econômico e social. Hidalgo, Trumper e Borsdorf (2005, pág. 11) explica que a globalização traz consigo a retirada do Estado, a diminuição dos serviços públicos e a flexibilização dos instrumentos de planejamento e uso do solo".

As fronteiras nacionais tornam-se cada vez mais permeáveis, tornando o capital progressivamente mais autônomo a qualquer tipo de (tentativa de) controle. A liberalização econômica leva à desfronteirização nacional e à criação de um espaço supranacional de acumulação. De Mattos (2010) explica que houve a dispersão generalizada por cima das debilitadas fronteiras nacionais de uma infinidade de circuitos globalizados, entre os quais destacam-se os de caráter financeiro, produtivo e de consumo.

Esse regime de acumulação é também baseado nas finanças, com um extraordinário crescimento dos fluxos de capital, impondo inclusive essa lógica financeira a todas a atividades (MENDEZ, 2014), levando a um progressivo aumentou da dependência estrutural das sociedade nacionais em relação ao capital, com todas as consequências que isso traz (DE MATTOS, 2010). A progressiva presença de investidores, a busca por lucro, especialmente a curto prazo, o descompromisso com o territorial, a pressão sobre o trabalho e a constante ameaça de retirada de capital são algumas das características de um novo contexto competitivo onde há mais incerteza e instabilidade (MENDEZ, 2014).

Esse é, de forma bastante sucinta, o contexto estrutural das transformações metropolitanas no capitalismo global, no qual o regime de acumulação é a financeirização, as forças produtivas são a revolução tecnológica das TIC, o modo de regulação é o neoliberalismo e a organização espacial é a mundialização em redes. Todos esses processos tem reflexos espaciais e, nas palavras de Mendez (2014, pág. 47), “trazem consigo um conjunto de transformações territoriais da quais as metrópoles foram um expoente destacado”.

DESINDUSTRIALIZAÇÃO, TERCIARIZAÇÃO E GESTÃO

Com as mudanças econômicas, as metrópoles enfrentaram um forte processo de desindustrialização e reeindustrialização seletiva. Soares (2006) explica que a crise da economia fordista levou à desindustrialização, à reestruturação e até ao desmonte da tradicional indústria fordista, que abandonou suas tradicionais localizações em favor de novas localizações distantes das deseconomias da metrópole, tais como força de trabalho organizada, infraestrutura saturada, custos de localização. As externalidade urbanas que justificam a concentração industrial no período fordista reduzem sua influência, ao passo que aumentam as deseconomias provocadas pela saturação de infraestruturas, encarecimento do solo, pressão fiscal e restrições urbanísticas (MENDEZ, 2014). Janoschka (2006) explica que graças ao investimento externo e aos baixos custos instalam-se parque industriais e logísticos suburbanos próximos às autopistas.

Dessa maneira, as plantas industriais e fabris tipicamente no núcleo da metrópole na economia fordista são desativadas, ficando muitas vezes abandonadas ou descuidadas, criando “cemitérios industriais”, migrando essa atividade para a periferia da metrópole, para outros municípios ou até mesmo para outros países. Há uma desindustrialização das áreas tradicionais levando-as à precarização e uma reindustrialização em outros lugares. Para Ainstein (2005), essa desindustrialização massiva e reindustrialização seletiva são fatores que explicam a transformação da estrutura interna das cidades. Janoschka (2006) explica que há então uma

suburbanização industrial com o novo assentamento de empresas industriais e logísticas desenvolvidas e comercializadas de maneira privada na periferia, concomitante à decadência dos lugares de produção originários da época do modelo de industrialização por substituição de importações.

Mendez (2014) pontua que a desindustrialização teve como consequências, entre outras, o reforço da especialização metropolitana em setores industriais intensivos de capital humano e conhecimento e favoreceu a concentração nas metrópoles de serviços internos a firmas industriais como engenharia, desenho, pesquisa e desenvolvimento, gestão financeira, controle de qualidade, atendimento ao cliente etc. Soares e Fedozzi (2016) explicam que uma nova economia metropolitana está se constituindo, principalmente no núcleo da metrópole, na qual tem grande importância a nova economia industrial das empresas de alta tecnologia e também os serviços avançados.

O foco da economia urbana passa então do setor secundário para o terciário, tanto pela retirada quanto pela modernização tecnológica das indústrias. Mendez (2014) explica que a desindustrialização reforçou o predomínio das atividades de comércio e serviços, com uma narrativa pós-industrial que valorizou a terciarização como uma fase mais avançada das economias metropolitanas. Nesse sentido, uma nova economia metropolitana está se constituindo, na qual a indústria já não é mais o único motor econômico, a economia de serviços é fortemente dominante (SOARES e FEDOZZI, 2016).

p. 167

Essa mudança para o setor terciário traz também em si um componente privado, pois há uma grande oferta de serviços privados e privatizados. A diminuição do Estado leva tanto à precarização do serviços públicos, levando as classes médias e altas a recorrerem a serviços privados, quanto a uma privatização de serviços antes executados pelo poder público. Na primeira categoria, destacam-se principalmente a educação, a saúde e a seguranã, nas quais as escolas e faculdades particulares, os planos de saúde e empresas privadas de seguranças passam a ser a primeira, senão a única, opção de qualidade – e, ainda assim, muitas vezes duvidosa. Na segunda categoria, pode-se citar o abastecimento de eletricidade, água ou gás, a limpeza urbana, recolhimento de lixo, gestão de centros assitenciais e sanitários etc (MENDEZ, 2014).

Dentro da economia de serviços que marca a metrópole contemporânea, podemos identificar trajetórias diversas, caracterizando o que Mendez (2014) vai chamar de “terciarização polarizada”. Por um lado, boa parte do emprego terciário segue vinculado a serviços de consumo de baixa produtividade com muito emprego pouco qualificado e instável, havendo inclusive uma terciarização informal, sendo o provimento de maneira ilegal ou não oficial de bens e serviços básicos a uma população de renda baixa. Porém, na outra ponta temos os serviços intensivos de conhecimento, chaves para a inserção da metrópolo na economia globalizada, como os serviços avançados das empresas, do setor financeiro e de seguros, a educação e a pesquisa e desenvolvimento e atividades vinculadas à cultura, todas com capital humano altamente qualificado, oferecendo emprego de qualidade e efeitos multiplicadores sobre outros setores. Ambos os polos, contudo, estão interconectados, pois o o grande número de postos de trabalho com vínculos precários, temporários, pouco especializados e mal remunerados estão, de certa forma, atrelados à atividade e ao poder aquisitivo dos

profissionais qualificados e especializados das atividades de negócios, de gestão e de inovação (SOARES, 2006), como por exemplo os trabalhadores da limpeza de grandes escritórios financeiros.

Enquanto as atividades produtivas das empresas são deslocadas para a periferia e/ou para outros territórios, o núcleo da metrópole reforça-se para as atividades de gestão das empresas numa economia globalizada. A maior internacionalização da economia reforça o papel da metrópole como centro de gestão econômica e territorial (SOARES, 2006), transformando as grandes cidades no foco dominante da atração dos nós e fluxos das redes transnacionais, pois possuem melhores condições para o capital em movimento, como infraestrutura, recursos humanos, inovação etc (DE MATTOS, 2006). "A territorialização de novos grupos empresariais com escalas globais de atuação demandou também novos serviços para as empresas (agências de propaganda e marketing, escritórios de consultoria)" (SOARES, 2006, pág 138).

A presença desses grupos empresariais e dos serviços avançados demanda então a instalação e ampliação de serviços e lugares para as empresas, sendo criados novos produtos imobiliários para as atividades de comando, como edifícios e centros empresariais, muitas vezes concentrados em um ponto da cidade, criando um "centro financeiro", discernindo-o do centro administrativo "histórico", contribuindo para a emergência de novas centralidades:

> "a construção de edifícios e/ou conjuntos de edifícios corporativos incidiu na transformação e verticalização de algumas áreas intermediárias e/ou periféricas e no estabelecimento de novas centralidades na respectiva estrutura urbana. Quando em etapas mais avançadas das necessidades das atividades globalizadas justificaram, em algumas cidades apareceram complexo imobiliário-empresariais de grande dimensão tentanto replicar modelos já consolidados no países desenvolvidos. Em alguns casos, esses mega projetos também contribuíram à formação de nvoas centralidades periurbanas" (DE MATTOS, 2006, pág. 64)

p. 168

URBANIZAÇÃO DISPERA HOMOGÊNEA E HETEROGÊNEA, POLICENTRALIDADE E CENTRO

A dispersão urbana inicou-se pela função da moradia, com as classes altas e em seguida as médias sendo atraídas por características das zonas mais afastadas, como tranquilidade, contato com a natureza, segurança, ao mesmo tempo em que era repelidas por características das áreas densamente urbanizadas, como violência, poluição, estresse etc. Houve então uma explosão na criação de empreendimentos privados na periferia buscando oferecer dentro de sua área privada essas amenidades buscadas pela população. A periferia, antes relegada àqueles que não podiam arcar com os custos de morar em áreas centrais, transforma-se na principal área de atração das classes médias e altas, sendo agora caracterizada por empreendimentos privados entremeados por áreas pobres e vazios urbanos. Esse processo aprofunda-se na medida em que novos produtos são criados, como condomínios temáticos, especializados, bairros planejados etc, ao mesmo tempo que os bairros pobres continuam existindo e muitas vezes se expandido, seja de forma espontânea ou planejada pelo governo através da habitação social.

As classes médias e altas buscam então viver entre iguais, longe dos diferentes de si; dessa forma, os bairros ricos tornam-se cada vez mais homogêneos. As cidades tornam-se cada vez mais polarizadas e segregadas, porém ao mesmo tempo mais homogêneas dentro de espaços projetados para tal fim. Soares (2006) explica que, à pequena escala, há uma urbanização cada vez mais fragmentada e desigual, com territórios fraturados e incomunicáveis. Essa homogeneização interna e heterogeneização externa é acentuada ainda mais pelos novos produtos que comercializam essa separação física com a ideia, raramente presente de fato, de comunidade, como condomínios e bairros privados. De Mattos (2006, pág.54) qualifica "essas ilhas urbanas como as principais expressões da estruturação social do nosso tempo".

Soares (2006) distingue entre urbanização dispersa e desconcentração urbana. A primeira está relacionada à moradia, à "implantação de novos assentamentos nos setores periféricos e externos das áreas metropolitanas", enquanto o segundo refere-se às atividades econômicas, industriais, comerciais e de serviços. Ambos, claro, contribuem para a alteração do espaço urbano e, da forma que acontecem, para a fragmentação do território.

Junto à moradia, outros serviços acompanham essa mudança das famílias para zonas mais afastadas e a novos tipos de empreendimentos. Shopping centers e centos comerciais são construídos em áreas fechadas, acompanhando e retroalimentando a expansão e/ou a fragmentação urbana. Não só isso, mas novos produtos imobiliários com funções não só de moradia, mas também de comércio, educação e saúde dentro de suas áreas fechadas surgem, possibilitando ainda mais a vida nessas áreas afastadas e/ou isoladas, pois os moradores precisam sair cada vez menos do empreendimento.

A característica da cidade fordista de ter apenas um único centro metropolitano é agora substituída pela policentralidade, ou seja, uma metrópole com vários centros. A desvalorização e precarização das áreas centrais tradicionais somadas à expansão e dispersão urbana com a explosão de mobilidade criam as condições para para o surgimento de vários centros no espaço urbano, quase uma exigência dessa nova fase de urbanização. A busca por zonas de valorização leva à criação de múltiplos centros especializados e rede de informação, indústria, comércio e cultura, "novas centralidades que aparecem por fora da área tradicional da cidade" (JANOSCHKA, 2002, pág. 16). De Mattos (2006) sintetiza isso como o resultado da transição da cidade compacta para uma cidade moldada pelo entrecruzamento de redes múltiplas.

Concomitante ao processo de suburbanização há processos de revalorização de áreas centrais. Explica Soraes (2006, pág. 136) "que os processos internos de gentrificação e recuperação de centros urbanos recuperam áreas para o capital imobiliário e 'trazem' de volta ao centro atividades econômicas e grupos sociais". Porém, esclarece o autor, esse processo não deve ser visto como um movimento de reversão à expansão periférica, mas sim como uma parte do mesmo processo, pois "o conceito formulado para explicar as coalizões de interesses que atuam nos processos de suburbanização ajusta-se, também, aos investimentos nas áreas centrais" (SOARES, 2006, pág. 136).

PLANEJAMENTO URBANO PÚBLICO, PRIVADO E FINANCEIRO

Os investimentos privados imobiliários passarem a ter um papel fundamental na transformação urbana,explica de Mattos (2006), devido a três motivos: mudança das características do planejamento urbano, principalmente referente ao papel e à atuação do poder público, maior mobilidade do capital transformando-o em investimento financeiro no mercado imobiliário e as estratégias de competição urbana das novas tendências de gestão urbana.

As mudanças nas características do planejamento urbano ocorreram emdiversos e distintos países de maneira muito similar, como apontado em diversosestudos (HARVEY, 1989; SOUZA, 2006; BRAND, 2009; ROLNIK, 1994). Para De Mattos (2006, pág. 56) “as mudanças no planejamento urbano são um dos pilares que sustentam boa parte das transformações que caracterizam a atual revolução urbana.”

O planejamento urbano clássico, racional e intervencionista do período fordista encontra sua limitação devido à sua rigidez e às próprias mudanças do sistema capitalista, com o setor privado cada vez mais fortalecido em detrimento do poder público. Cada vez mais, as cidades voltam-se ao planejamento urbano flexível, descentralizada e com o capital privado como protagonista na produção do espaço urbano. A administração urbana passa de um enfoque gerencial, público, para um empresarial público-privado (HARVEY, 1989). O mercado passa a jogar um papel cada vez mais importante nas decisões do setor privado e também do setor públicos, nas formas de planejamento urbano que Souza (2006) chama de “mercadófilas”. De Mattos (2006,pág.57) resume que atualmente no planejamento urbano “consolidou-se uma situação na qual adquirem maior importância as preferências e os interesses dos proprietários e administradores do capital.”

O processo de financeirização da economia mundial contribui sobremaneira para esse atual cenário do planejamento e da produção do espaço urbano. Houve um significativo aumento dos fluxos de capital na economia globalizada, os quais muitos voltaram-se para os negócios imobiliários em metrópoles com grandes taxas de crescimento urbano. De Mattos (2006) resume que a diminuição do Estado e a consequente diminuição do planejamento urbano púbico criaram as condições favoráveis para que um volume grande de capitais voláteis encontrasse no espaço urbano condições atrativas para melhorar sua valorização em diversas áreas metropolitanas em expansão.

Isso tudo é ainda mais incentivado pelas novas estratégias de atração e competitividade que as cidades vêm adotando nas novas formas de planejamento urbano atuais. Sem investimento público, focam em tornarem-se interessantes para atrair investimentos privados nacionais e internacionais, muitas vezes postos como necessários ao desenvolvimento urbano. As cidades buscam mostrar que possuem vantagens em relação a outras para atrair esses investidores, os quais são motivados por aproveitar essas condições para seus negócios imobiliários, sem necessariamente trazer algo de retorno à cidade de fato.

Surgem nas grandes cidades, dentro desses processos, artefatos arquitetônicos típicos desta urbanização capitalista, formando uma "paisagem urbana representativa da cidade globalizada (DE MATTOS, 2006,pág. 66)." Esses artefatos, esclarece de Mattos (2006), são símbolos considerados representativos da modernidade das cidades, geralmente edifícios arranha-céus, complexos empresariais globais, hotéis de luxo, muitas vezes todos no mesmo empreendimento imobiliário, quando possível, combinados com instalações artísticas, de lazer e cultura. Soares (2006) explica que os capitais financeiros e imobiliários têm como estratégia transformar a cidade em local de permanente animação cultural, seja através de projetos de revitalização ou novos produtos culturais. À medida que são implantados exitosamente em seus lugares de origem, esses empreendimentos tendem a ser reproduzidos em outras cidades, seja pelo governo ou principalmente pelas empresas multinacionais atuando na produção do espaço urbano, inserindo também essa produção cultural global em um circuito de guerra de lugares (SOARES, 2006).

EM UMA CIDADE QUALQUER...

Em Porto Alegre, a metrópole mais meridional do Brasil, pode-se observar diversos dos processos desta nova fase da urbanização capitalista.

A desconcentração urbana com a desindustrialização da metrópole, com o antigo eixo industrial próximo ao centro transformado em zona degradada e a migração da indústria para zonas indústrias periféricas e em outras cidades é uma realidade. Segundo Soares e Fedozzi (2016, pág.183),"a desindustrialização do município de Porto Alegre redundou na dispersão da indústria pelos principais eixos de mobilidade da Região Metropolitana. As novas implantações industriais têm muito mais o caráter de enclave". Soares (2006, pág. 137) explica que a ocupação industrial segue em marcha para setores exteriores da Região Metropolitana. Há uma área de industrialização especialmente em Caxias do Sul, Santa Cruz do Sul e Lajeado-estrela, centros urbanos tendendo a formar novas aglomerações. O eixo viário da BR-290 também se configura como área de assentamento industrial, especialmente a partir da instalação da fábrica da General Motors em Gravataí, e o mesmo vale para o pólo petroquímico de Triunfo. Não só há uma área industrial antiga degradada e com bairros precários partindo do centro e a indústria está mudando-se para a periferia, como também esta migração resulta em múltiplas áreas industriais periféricas.

A desindustrialização da metrópole ocorre junto à mudança do próprio foco da atividade econômica dominante, como em todas as grandes cidades sob a égide da globalização (De Mattos, 2006). Para Porto Alegre, Soares e Fedozzi (2016) explicam que "a indústria já não é mais o único motor econômico, a economia de serviços é fortemente dominante" e demonstram a mudanças com os dados do PIB e da composição da força de trabalho. Os autores concluem que "uma nova economia metropolitana está se constituindo, especialmente no núcleo da metrópole: os serviços avançados têm uma grande importância na economia de Porto Alegre" (SOARES e FEDOZZI, 2016, pág. 184).

Concomitante a esse processo, como a outra parte da dualidade, o núcleo da metrópole reforça-se para atividades de gestão. De acordo com Soares (2006, pág 138), a maior internacionalização da economia nacional reforçou o papel de Porto Alegre como centro de gestão econômica e territorial e a territorialização de novos grupos empresariais de atuação global demandou a ampliação ou instalação de novos serviços para empresas. Desta maneira, surgiram espaços de gestão na metrópole, como o Edel Trade Center, a nova sede da Federação das Indústrias (FIERGS) numa região afastada, formando uma nova centralidade, um novo eixo viário preferencial para a construção de novos conjuntos de escritórios e hotéis internacionais na Avenida Carlos Gomes, conectada como parte da "Terceira Perimetral" ao aeroporto e aos bairros de classe média e alta da zona Sul. Vemos aqui a formação de ilhas comerciais na área central tradicional, em áreas periféricas formando novas centralidades e a configuração de um centro de negócios internacionais a partir de um novo eixo viário, transformando inclusive a denominação do centro tradicional para centro histórico.

Soares e Fedozzi (2006) apontam que a Região Metropolitana tem hoje uma estrutura muito mais complexa, com uma morfologia dispersa, multicêntrica. Há uma proliferação de empreendimentos residenciais privados nas áreas periféricas da metrópole, como no bairro Aberta dos Morros, transformando áreas rurais e pouco habitadas em novas áreas urbanas, caracterizando o fenômeno da dispersão urbana. Junto a esse número de condomínios e loteamentos, temos empreendimentos de luxo, de grande porte,voltados às classes abastadas, oferecendo, dentro de seus interiores murados, todas as atividades possíveis, como o Terraville e o Alphaville, além de "bairros" planejados como o Central Park e o América, ambos da empresa Rossi.

Soares (2006, pág. 138) aponta que entre as novas centralidades destaca-se o shoppping Iguatemi e todo o seu entorno, com o bairro planejado de alto padrão Jardim Europa e toda a valorização do eixo da Avenida Nilo Peçanha, abrigando também diversos empreendimentos comerciais. Destaca-se nesse processo o surgimento da mescla entre shopping centers comerciais e torres de escritório, fenômeno que ocorreu não só no shopping Iguatemi, mas também em outros estabelecimentos da cidade, como o Barra Shopping e o Praia de Belas shopping.

Ocorrem processos de valorização, através da gentrificação e renovação urbana, em áreas centrais e afastadas tradicionais. Entre as diversas operações para revitalizar o centro e atrair uma população afastada do mesmo, Soares (2006) destaca a restauração do Mercado Público, o Memorial do RS, Centro Cultural Santander e a transformação de uma antiga indústria no Shopping Total, além de processo de gentrificação em curso ou em potencial em outros bairros. Em outras áreas mais afastadas podemos citar a construção do museu Iberê Camargo, próximo ao complexo do shopping Barra e o projeto de revitalização do antigo distrito industrial. Vemos aqui as áreas de (re)valorização urbanas centrais, através de empreendimentos comerciais e residenciais públicos e privados, intercaladas com áreas precárias.

Porto Alegre possui ainda um eixo que se estende a partir do centro e é uma área tradicionalmente valorizada e que mantém essa característica. É o eixo da Avenida Independência e o amplo setor dos bairros de elite na porção norte-leste de Porto Alegre, com os bairros Moinhos de Vento, Mont'Serrat,Auxiliadora, Petrópolis, Bela Vista, Boa Vista, Chácara das Pedras, Três Figueitas,etc (SOARES;FEDOZZI, 2016).

Observamos ainda na cidade de Porto Alegre a construção de moradias populares, pelo governo ou por empresas, nas áreas afastadas e em áreas intermediárias entre o centro e a periferia. No bairro periférico Campo Novo, por exemplo, há vários condomínios sociais construídos para moradores de vilas removidos de outras partes da cidade e também condomínios à venda destinados a pessoas de baixo poder aquisitivo, muitas vezes auxiliadas pelo programa de financiamento popular Minha Casa, Minha Vida. Nas áreas intermediárias da cidade, entre o centro e a periferia, vemos o mesmo processo de moradias populares sociais e/ou com financiamento facilitado, como os condomínios Princesa Isabel e Bento Gonçalves, ambos respectivamente no início e no meio da Avenida Bento Gonçalves.

Os processos de reestruturação urbana na cidade de Porto Alegre ocorrem condicionados à e condicionam a estrutura viária. A expansão urbana e as atuais formas de viver no espaço urbano estão atreladas às vias rodoviárias e ao automóvel particular, dado as novas distâncias e localizações e ao próprio modelo de transporte brasileiro. Dessa maneira, a implantação e reforma de importantes vias artérias aconteceram em Porto Alegre, como a “Terceira Perimetral”, as obras viárias do entorno do estádio Beira-Rio e a renovação de tradicionais avenidas como a Protásio Alves,etc.

Esses processos, embora advindos dos impactos socioespaciais da globalização econômica, podem ser vistos como frutos também do planejamento urbano da cidade. O novo plano diretor do município (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – PDDUA) promulgado em 1996 tinha a intenção de instaurar um novo modelo espacial de cidade, densificada, miscigenada e policêntrica (SOARES, 2006). Embora não necessariamente tenha conseguido alcançar todos os seus objetivos, sem duvido vemos elementos dos processos de reestruturação urbana vigentes, como a policentralidade, o macrozoneamento condicionante a edifícios de alto padrão na zona densificada e a expansão urbana na zona periférica, tudo sempre estruturado a partir das macrozonas e das grandes vias arteriais, como a Avenida Bento Gonçalves, a Avenida Assis Brasil e a Avenida Protásio Alves como corredores de centralidade.

Vemos então que Porto Alegre possui, a princípio, muitos dos traços teorizados e explicados a partir de processos da globalização econômica: um centro mesclando espaços precários e desvalorizados junto a áreas de gentrificação e revalorização, ao mesmo tempo em que mantém uma área tradicionalmente das elites partindo do centro; desindustrialização massiva das áreas tradicionais levando-as à precarização e um reindustrialização em áreas periféricas ou em outras cidades; foco da metrópole da função de gestão, levando ao surgimento de grandes prédios empresariais, criando um verdadeiro centro de negócios; condomínios verticais de alto padrão nas áreas já densificadas; dispersão urbana a partir da procura das classes médias e altas por novos tipos de moradias em empreendimentos privados e restritos em áreas afastadas; expansão também das funções comerciais e de lazer acompanhando as funções de moradia; empreendimentos de luxo de grande porte com todas as funções urbanas na sua área interna; construção de moradias sociais em áreas periféricas ou intermediárias por programas governamentais ou financiamentos facilitados; policentralidade criada por todas essas novas formas e locais de ocupação e produção do espaço urbano; tudo isso estruturado por grandes vias rodoviárias arteriais e pelo planejamento urbano do Plano Diretor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse artigo é apenas um pequeno passo inicial, uma pequena contribuição ao debate sobre se é possível falar em um padrão de urbanização mundial que, assim como a globalização que é sua origem, se espalha e se repete em todo o planeta, mesmo se considerarmos as especificadades continentais, como por exemplo a histórica desigualdade da América Latina.

Esse debate é importante primeiramente porque é mister entender o processo de urbanização capitalista atual, o qual tem características tão distintas da fase anterior, para qualquer tentativa de intervenção sobre o espaço urbano. Além disso, como um dos motores é a globalização em si, compreender o caráter global da urbanização torna-se cada vez mais crucial. Não é só que a globalização teria a tendência de repetir processos em diferentes lugares distintas devido ao seu alcance, mas a própria intenção do capital cada vez mais internacional de se reproduzir o máximo possível, buscando expandir-se para todos os espaços, sejam físicos ou abstratos, para tanto.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

AINSTEIN, Luis. Crisis de la ciudad latinoamericana: Producto de qué procesos? Sujeto de qué fututo? In: HIDALGO, Rodrigo; TRUMPER, Ricardo; BORSDORF, Axel. Transformaciones urbanas y procesos territoriales. Lecturas del nuevo dibujode la ciudad latinoamericana. Santiago: Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Catolica de Chile, 2005.

BORSDORF, Axel. Como modelar el desarollo y la dinâmica de la ciudad latinoamericana. Santiago: Eure, 2003, vol. 29, n. 86, PP. 37-49.

BRAND, Peter. La globalización neoliberal y la planeación urbana: perspectivas para América Latina. In.: BRAND, Peter (Org.). La Ciudad Latinoamericana en el siglo XXI: globalización, neoliberalismo, planeación. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, Escuela de Planeación Urbano-Regional, 2009.

DE MATTOS, Carlos A. Metropolizacion y suburbanización. Eure (Santiago) v.27 n80, 2001.

DE MATTOS, Carlos A. Modernización capitalista y transformación metropolitana em América Latina: cinco tendencias constitutivas. In: GERAIGES, Amália Inês; ARROYO, Mônica; SILVEIRA, Maria Laura. América Latina: cidade, campo e turismo.CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, San Pablo: Diciembre, 2006. p.41-73.

DE MATTOS, Carlos A. Globalización y metamorfosis metropolitana em America Latina. De la ciudade a lo urbano generalizado. Revista de Geografia Norte Grande, 47; 81-104(2010)

HARVEY, David. From Managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. Geografiska Annaler, Series B, Human Geography, Vol. 71, p. 3-17, 1989.

HIDALGO, Rodrigo; TRUMPER, Ricardo; BORSDORF, Axel. El nuevo dibujo de La ciudad latinoamericana. In: HIDALGO, Rodrigo; TRUMPER, Ricardo; BORSDORF, Axel. Transformaciones urbanas y procesos territoriales. Lecturas del nuevo dibujo de la ciudad latinoamericana. Santiago: Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Catolica de Chile, 2005.

JANOSCHKA, Michael. El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. Santiago: Eure, 2002, vol.28, n.85, pp.11-20.
JANOSCHKA, Michael. El modelo de ciudad latinoamericana. Privatización y fragmentación Del espacio urbano de Buenos Aires: El caso Nordelta. In.: WELCH, Max. Buenos Aires a la deriva. Transformaciones Urbana Recientes. Buenos Aires: Biblos, 2006.
MÉNDEZ Gutiérrez del Valle, Ricardo, "Metrópolis en la globalización neoliberal e impacto de su crisis", Revista de Ciencias Sociales, segunda época, año 6, Nº 25, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2014, pp. 45-67, edición digital, <http://www.unq.edu.ar/catalogo/330-revista-de-ciencias-sociales-n-25.php>.
ROLNIK, Raquel. Planejamento Urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In.: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. (Org.). Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana - O futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira (1994).
SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. Metamorfoses da Metrópole Contemporânea: considerações sobre Porto Alegre. In.: GEOUSP. Espaço e Tempo. São Paulo. n.20. p.129-143, 2006.
SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. ; FEDOZZI, Luciano . Porto Alegre e sua região metropolitana no contexto das contradições da metropolização brasileira contemporânea. Sociologias (UFRGS), v. 18, p. 162-197, 2016.
SOUZA, Marcelo José Lopes de. Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

POLÍTICAS DE TURISMO, VILEGIATURA E VETORES DE EXPANSÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA NA COSTA DO SOL POENTE DO CEARÁ.

Tiago da Silva Castro

Universidade Federal do Ceará
tiagocgeo@hotmail.com

Alexandre Queiroz Pereira

Universidade Federal do Ceará
aqpufc@gmail.com

RESUMO

As últimas duas décadas foram de intensas transformações para o litoral cearense. Apropriada pelas práticas marítimas modernas, espacializadas a partir de Fortaleza rumo ao litoral leste e oeste, a zona costeira se torna alvo de diversas políticas públicas voltadas à dinamização do turismo. Neste contexto se insere a microrregião do Litoral Oeste do Ceará, composta pelos municípios de Caucaia, São Gonçalo do Amarante, Paracuru, Paraipaba, Trairi e Itapipoca. Busca-se aqui analisar como as políticas de turismo, diferenciadas espaço temporalmente, conformaram os vetores de expansão metropolitana de Fortaleza rumo ao litoral oeste do Ceará a partir da década de 1990. A abordagem dialética se debruça sobre referencial teórico que trata das diferentes práticas marítimas modernas no litoral cearense, bem como à documentação oficial sobre as políticas de turismo. Tais levantamentos, associados à pesquisa de campo realizada entre os anos de 2015 e 2016, possibilita compreensão da influencia de tais políticas no processo de metropolização turística e na urbanização litorânea. Constatou-se assim que, para alem de auxiliarem a dinamização de caráter local da atividade turística, as políticas de turismo possibilitaram, ao infraestruturar a costa criando condições de fluidez e reprodução, a requalificação da pratica da vilegiatura e, mais recentemente, a inserção da produção de energia eólica e práticas produtivas como a carcinicultura.

Palavras-chaves: Reestruturação produtiva, Turismo, Planejamento, Litoral Oeste do Ceará.

INTRODUÇÃO

O processo de planejamento turístico no Nordeste, a partir do último decênio do século XX, é fundamental para a dinâmica de urbanização da costa cearense, impulsionada pela melhoria das condições para o estabelecimento dos fluxos de visitantes, instalação de hospedagens, comércios e serviços, além das possibilidades de moradia fixa ou temporária à beira mar.

Não é exagero citar que a inserção de infraestrutura voltada à dinamização da atividade turística nos estados nordestinos também foi fundamental para o crescimento da vilegiatura marítima e para a articulação de vetores de expansão urbana nos municípios litorâneos.

A partir de políticas públicas de turismo, notadamente o Programa para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE I) iniciado em 1995, os estados nordestinos receptaram considerável quantidade de investimentos em componentes consideradas importantes para atração de turistas e investidores (BNB, 2005).

Na segunda fase do programa, iniciada em 2004, a expansão das ações e a sustentabilidade das obras já realizadas foram os motes, definindo assim novas áreas de atuação nos estados e complementando ou funcionalizando as infraestruturas alocadas há quase uma década atrás (BNB, 2012).

Ainda é necessário ressaltar a existência recente do Programa de Valorização da Infraestrutura Turística do Litoral Oeste (ProinfTur), programa criado em 2013, com o intuito de requalificar e ampliar a densidade de infraestruturas existentes no litoral oeste do Ceará (SETUR/CE, 2013).

Assim, mencionadas atividades de planejamento são consideradas de suma importância para a expansão das práticas marítimas modernas, possibilitando não somente a urbanização litorânea em diferentes escalas locais, mas também o surgimento de vetores de expansão metropolitanos no Nordeste, como novas áreas de lazer e moradia à beira mar, processos de especulação fundiária e modernas atividades produtivas na zona costeira.

O PLANEJAMENTO TURÍSTICO ALCANÇA O LITORAL CEARENSE

Ao abordar o processo de modificação do imaginário social sobre os ambientes marítimos, Dantas (2011) ressalta a importância dos contatos com a Europa, do discurso médico-higienista e, mais recentemente, do *marketing* estatal na valorização da zona costeira cearense[22].

Mencionado caminho percorrido pela sociedade cearense rumo à valorização das zonas de praia tem como ponto nevrálgico meados da década de 1980[23], quando a Constituição Federal (CF) de 1988 menciona, no artigo 180, a atividade turística como possível base econômica de estados e municípios. Ainda, confere a si e a estes a responsabilidade sobre o crescimento da atividade ao citar que "a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento econômico".

Mas é de fato, a partir de 1992, com a criação da Política Nacional de Turismo (PNT) que o turismo passa a ser planejado de fato como atividade passível de ser realizada na escala nacional, considerando as disparidades regionais, as infraestruturas preexistentes e a disponibilidade de aspectos naturais existentes (BRASIL, 1992). p. 178

Ao objetivar, de forma específica, diversas etapas para o desenvolvimento da atividade turística, mencionada política se constitui como importante base para a elaboração de programas e projetos de atuação especifica na atividade nos âmbitos regionais. Não à toa, o decreto ressalta as funções do Estado na condução da atividade (BRASIL, 1992, *online*):

> Art. 4º. O Poder Público atuará, através de apoio técnico e financeiro, no sentido de consolidar a posição do turismo como instrumento de desenvolvimento regional, de forma a reduzir o desequilíbrio existente entre as distintas regiões do País.
> Art. 5º. À iniciativa privada caberá a prestação dos serviços turísticos, devendo o Governo Federal apoiar essa atividade, bem assim exercer ações de caráter supletivo.
> Art. 6º. Os projetos de empreendimentos, obras ou serviços específicos que visem o desenvolvimento da indústria do turismo, previsto no inciso V do artigo 3° da Lei n° 8.181, de 1991, ficam equiparados aos de instalação e ampliação de indústria para efeito de acesso a financiamentos concedidos pelas instituições financeiras oficiais, obtenção de incentivos do Estado, bem como outras vantagens concedidas ao setor industriai.

[22] As abordagens de tais dinâmicas, de formas mais aprofundadas, são realizadas por Corbin (1989) e Dantas (2009; 2011).
[23] Castro (2016), ao abordar o histórico do discurso estatal sobre o turismo no Brasil, infere sobre a importância da Empresa Brasileira de Turismo,

> Art. 7º. As entidades oficiais de crédito e agências de desenvolvimento regional, observadas quanto a estas os planos regionais de desenvolvimento, deverão submeter, previamente, à aprovação da Embratur os projetos de empreendimentos, obras ou serviços que visem o desenvolvimento da indústria do turismo, por elas financiados.

Ressaltados os objetivos e as possíveis metodologias de atuação do poder público, são estabelecidas as premissas para as diversas políticas de turismo subsequentes, as quais, segundo Castro (2016), utilizam a inexorável ideia de desenvolvimento, além da recorrente citação às possibilidades de criação de emprego e renda. Mencionado fato pode ser verificado na figura 1.

Figura 1: quadro de objetivos inclusos no planejamento turístico cearense.

Objetivos inclusos no planejamento e políticas públicas de turismo no Ceará.	
PNT de 1992	"reduzir as disparidades sociais e econômicas de ordem regional, através do crescimento da oferta de emprego e melhor distribuição de renda" (BRASIL, 1992).
PNT de 2010	“promover a inclusão social pelo crescimento da oferta de trabalho e melhor distribuição de renda” (BRASIL, 2010).
PRODETUR-NE I	“Gerar oportunidades de emprego; Melhorar os níveis de renda; Aumentar as receitas públicas” (BNB, 2005).
PRODETUR-NE II	"melhorar a qualidade de vida da população que reside nos polos turísticos situados nos Estados que dele são participantes", e tais melhorias vêm, novamente, na forma de geração de emprego e renda nas localidades costeiras pela atração de investimentos privados” (BNB, 2012);
PAC	"aumentar o emprego e a renda e diminuir as desigualdades sociais e regionais“ (BRASIL, 2007).
PRODETUR Nacional	"contribuir para o aumento de emprego e renda gerado pelo setor turismo, mediante a consolidação e a diversificação da oferta turística do Estado do Ceará“ (CEARÁ, 2012).
PROINFTUR	“Melhorar a qualidade de vida, os níveis de renda da população e gerar empregos [...]” (CAF; CEARÁ, 2012).

Fonte: Castro, 2016. Adaptação: Castro; Pereira, 2018.

p. 179

Sob o discurso de busca pela redução das disparidades regionais, de existência de espaços com natural "vocação" para o turismo, de oportunidades de criação de postos de trabalho e distribuição de renda, são iniciadas, em 1994, as discussões para implementação do PRODETUR-NE I.

Num esforço conjunto entre todos os estados do Nordeste, além de Espírito Santo e Minas Gerais, sob financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e tendo o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) como órgão executor, foram pensadas ações voltadas à infraestruturação do território para receptar e distribuir os fluxos turísticos (BNB, 2005).

Com maior foco no turismo de sol e praia, principal produto turístico proposto pelas administrações estaduais envolvidas, citado programa se constituiu por sete (7) componentes voltadas à instalação de infraestrutura turística: construção e reforma de aeroportos, sistemas rodoviários, obras de saneamento básico, recuperação de patrimônio histórico, proteção e recuperação ambiental, desenvolvimento institucional, estudos e projetos.

No caso cearense, foi fundamental a existência prévia do Programa de Desenvolvimento do Turismo em Zona Prioritária do Litoral (PRODETURIS), de 1992. Este programa, segundo Benevides e Cruz (1998, p. 2):

> [...] constitui um evidente diagnóstico territorial, característico de um dos instrumentos fundamentais "das tecnologias da gestão estatal do território" e dos processos políticos de construção de novas territorialidades. Como amplo "inventário", composto do mapeamento da localização de bases elegidas como prioritárias (planejadas como nódulos estruturantes destas novas territorialidades) e da descrição das particularidades geográficas do espaço diagnosticado, esse instrumento é requisito fundamental para manter qualquer desígnio de políticas públicas.

p. 180

Destarte, o raio de atuação do PRODETUR foi definido para o caso cearense, considerando a Região Turística (RT) II, composta pelos seis municípios litorâneos a oeste de Fortaleza, como prioritária para o desenvolvimento do turismo no Ceará. Isto se justifica, de acordo com Castro (2016, p. 52), porque:

> [...] a RT II segue lógica de dinamização de municípios próximos da capital, possuidores de considerável potencial turístico, disponibilidade de terras, atrativos naturais e fluxos turísticos incipientes. Já a RT IV, no extremo litoral oeste do Ceará, apesar da presença do destino de Jericoacoara, tem a distância da capital como ponto negativo, além de se constituir em espaço lento pelas condições de viscosidade, característica da ausência de estradas próximas ao litoral.

Os municípios metropolitanos de Caucaia e São Gonçalo do Amarante, além de Paracuru, Paraipaba, Trairi e Itapipoca, passam a compor o polo turístico Costa do Sol Poente. Referidos municípios receptam, juntamente à Fortaleza, alocação de rodovia paralela à linha de costa, a CE-085, vias secundárias ligando às sedes municipais e localidades costeiras, sistemas de distribuição de água, estações de tratamento de esgoto, criação de Unidades de Conservação (UC), reformas de monumentos e edificações históricas e a ampliação do terminal aeroportuário da capital.

No contexto de infraestruturação do território, é pensada a segunda fase do PRODETUR-NE, a qual visa complementar as ações implementadas anteriormente e expandir o raio atuação das políticas de turismo no litoral cearense (BNB, 2012). Novamente os municípios do litoral oeste são beneficiados, os quais, somados aos

municípios do extremo litoral oeste do Ceará, recebem nova onda de investimentos em obras, em capacitação de mão de obra e em gestão da atividade turística nos setores público e privado.

Estes investimentos se justificam pela quase inexistência de infraestrutura básica nos municípios desta microrregião turística e a presença da famosa praia de Jericoacoara. Tais fatores são fundamentais para a escolha do conjunto de municípios a serem contemplados.

Mencionadas obras se constituem como foco principal do programa, representando cerca de 70% dos projetos executados. Quanto às componentes existentes, são estes a gestão de resíduos sólidos, proteção e conservação de recursos naturais, proteção e conservação de patrimônio histórico e cultural, urbanização de áreas turísticas, saneamento e água potável, e obras de infraestrutura (BNB, 2012).

Cabe ressaltar que diversas infraestruturas alocadas na primeira fase do PRODETUR, sobretudo os Centros de Promoção Turística e Ambiental (CPTA), só ganharam funcionalidades a partir deste segundo momento, enquanto outras foram planejadas e edificadas a partir de 2004.

Com foco nos balneários litorâneos dos municípios selecionados, o PRODETUR-NE II confere características reticulares ao turismo no Ceará, catalisando transformações em parcelas selecionadas do território estadual. Desta forma, segundo Castro (2015, p. 206):

p. 181

> O planejamento estatal, na busca pela constituição de rede de lugares turísticos, confere ao litoral oeste do Ceará um sistema de vias e infraestruturas urbanas, ainda em constante expansão. Citada rede ainda mantém a metrópole de Fortaleza como principal ponto, portão de recepção de turistas e distribuição destes pelo litoral, divulgado pelo *marketing*, em escala nacional e internacional, como espaço contínuo formado por praias, coqueirais, infraestrutura necessária ao lazer e possibilidades infinitas para a visitação e para a moradia à beira-mar.

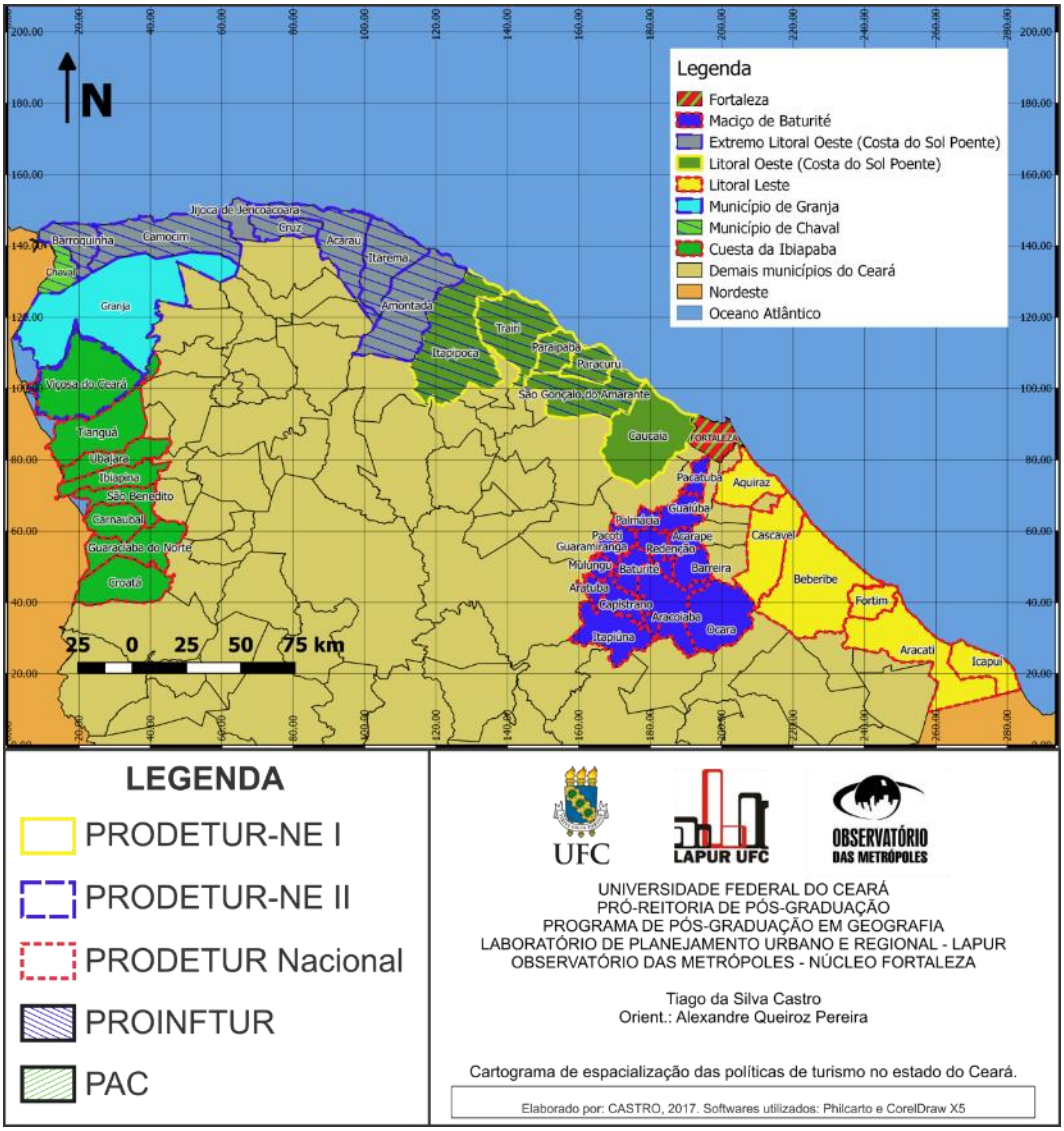
Pode-se afirmar que o turismo no Ceará, apesar de embasado pelo discurso de redenção socioeconômica dos municípios litorâneos, tem bases assentadas nas localidades litorâneas, sendo estas, pontos primários e secundários na atração e distribuição de turistas.

A afirmativa acima é embasada pela inserção, após cerca de seis (6) anos de hiato, de nova política de turismo destinada ao litoral oeste do Ceará. O Programa de Valorização da Infraestrutura Turística do Litoral Oeste (PROINFTUR), iniciado em 2013, trata-se de nova leva de recursos, conseguida através de negociações com a Corporação Andina de Fomento (CAF)[24], voltada à complementação infraestrutural das

[24] O Banco de Desarrollo de América Latina é uma instituição financeira multilateral que se constitui em 1970 e é composto por 17 países da América Latina e Caribe, Espanha e Portugal, além de 14 bancos privados da região, com sede em Carácas, na Venezuela. Financia projetos de setores públicos e privados na América Latina. Maiores informações no portal da instituição: http://www.caf.com/es/. Atualmente, no cenário de crise política, financeira e produtiva na Venezuela, a CAF tem realizado empréstimos objetivando minimizar os problemas do citado país.

capacidades de receptação turística das localidades da Costa do Sol Poente do Ceará. A figura 2 espacializa as políticas de turismo no Ceará.

Figura 2: cartograma de espacialização das políticas de turismo no Ceará.



Elaboração: Castro, 2018.

Ao focar na alocação de infraestrutura, o PROINFTUR seleciona os principais balneários dos municípios da microrregião como beneficiários de obras de urbanização turística[25], enquanto os territórios municipais e demais localidades são contempladas com ações de capacitação profissional e melhoramentos na malha viária, casos de recapeamento, pavimentação e duplicação.

Assim, têm-se investimento da ordem de US$ 170 milhões, dos quais 90% têm como foco a alocação de infraestrutura turística. Ainda, é importante ressaltar que, diferentemente das políticas de turismo anteriores, esta é a primeira que se preocupa

[25] Castro (2016) ressalta que o termo está ligado à inserção de equipamentos de uso público voltados à conformação das localidades litorâneas em destinos turísticos atrativos, sendo estes equipamentos, praças, mirantes, calçadões, etc.

na inclusão das coletividades municipais nos processos de recepção do turista, possuindo ações de capacitação voltadas à educação básica, à gestão ambiental, aos setores públicos e privados ligados ao turismo.

Mencionadas políticas e as respectivas ações pautadas na zona costeira, apesar do foco na dinamização turística dos municípios em questão, tiveram rebatimentos não inclusos no planejamento. Constata-se assim relativo crescimento dos quantitativos de visitantes e investimentos turísticos, enquanto criam-se condições para a inserção do imobiliário turístico, para a desterritorialização das práticas tradicionais e para a expansão do mercado de terras na zona costeira cearense.

URBANIZAÇÃO LITORÂNEA CEARENSE: A METRÓPOLE ABRAÇA O MAR

Analisar o processo de urbanização litorânea no Ceará consiste na compreensão sobre as modificações impelidas pelo processo de metropolização de Fortaleza.

Isto implica na abordagem sobre como os municípios litorâneos da Costa do Sol Poente do Ceará são inseridos na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). Cabe lembrar que em seu processo de formação, em 1973, a RMF era constituída por apenas três (3) municípios litorâneos, casos de Fortaleza, Caucaia e Aquiraz.

Segundo Pereira (2012), mencionados municípios são inclusos na região metropolitana seguindo lógica de uso das zonas de praia por moradores de Fortaleza, sendo assim os espaços selecionados para o lazer e moradia ocasional das classes medias e abastadas da capital desde 1970. Assim, Aquiraz, no litoral leste, verifica o processo de ocupação de localidades como Barro Preto, Iguape e Praia do Presídio, enquanto Caucaia, a oeste de Fortaleza, tem nas localidades da Praia do Pacheco, Iparana e Icaraí os primeiros núcleos de urbanização litorânea.

Cabe ressaltar que mencionadas iniciativas de ocupação, ainda que de forma espontânea e em muito catalisadas por ações de promoção imobiliária, se constituem como primeira onda de vilegiatura marítima, o que segundo Dantas e Pereira (2010), trata-se da popularização da moradia ocasional à beira-mar.

Já em meados da década de 1990, com a espacialização da vilegiatura facilitada pelas políticas de turismo aplicadas desde 1995, São Gonçalo do Amarante é incorporado a oeste da RMF, município detentor de importante balneário dinamizado pelo turismo e pela vilegiatura marítima, caso de Taíba, e contemplado pela instalação de projeto para atração de atividades produtivas e escoamento da produção, o Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP).

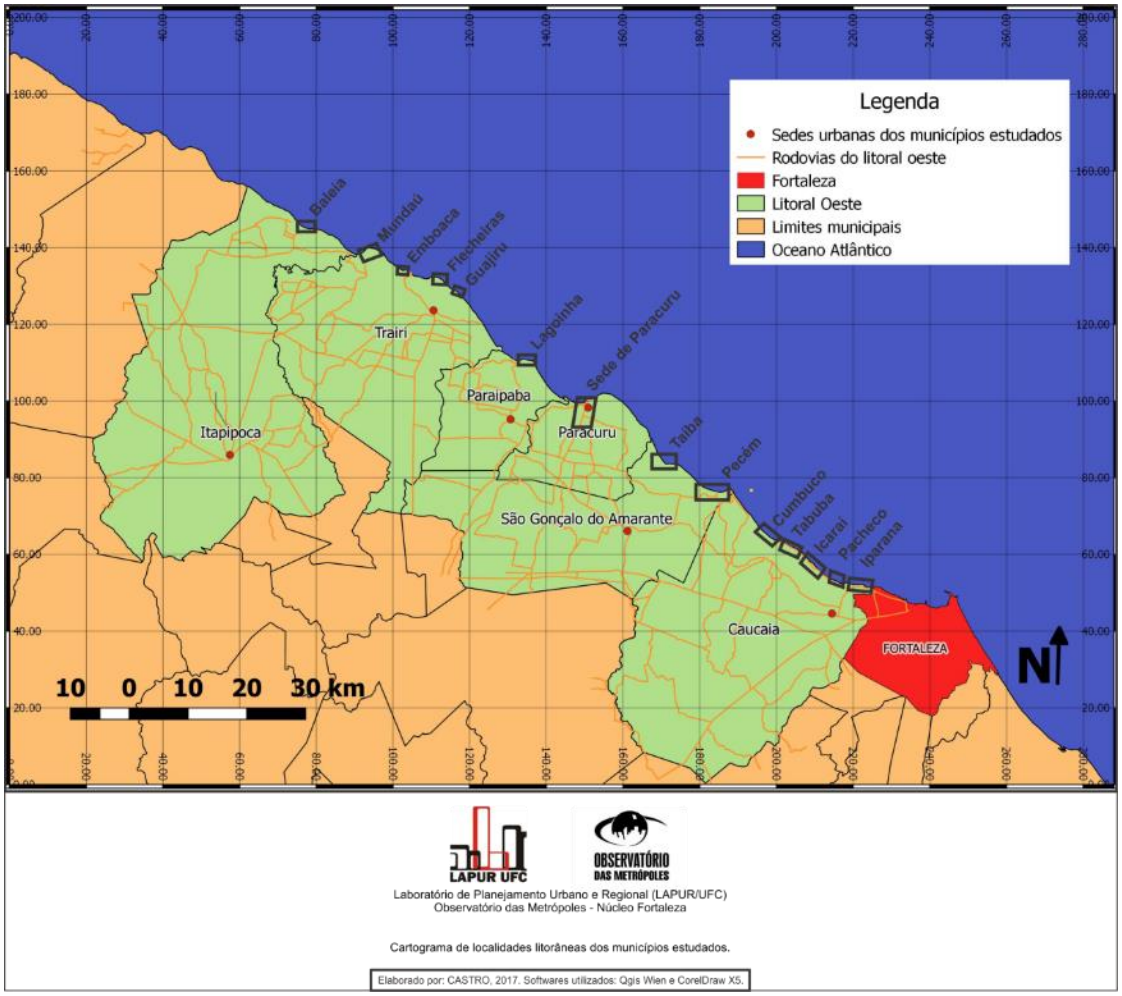
Em 2009 há adição do município de Cascavel, no litoral leste, fato relacionado à importância adquirida pelas áreas de vilegiatura marítima, casos de Caponga e, mais recentemente, Águas Belas. Segue-se a esta adição, a última modificação no litoral da RMF, que em 2013 recepta os municípios de Paracuru, Paraipaba e Trairi, todos localizados no litoral oeste do Ceará.

Mencionados municípios componentes da Costa do Sol Poente, segundo Castro (2016), são incorporados por suas atividades intimamente ligadas à zona costeira, notadamente o turismo, a vilegiatura marítima, a agricultura irrigada do coco, a extração de petróleo e a produção de energia eólica.

Desta forma, o litoral metropolitano de Fortaleza é composto por sete (7) municípios, dos quais cinco (5) localizam-se na área do estudo, somados à Itapipoca.

Assim, busca-se aqui analisar como se dá o processo de urbanização litorânea dos municípios de Caucaia, São Gonçalo do Amarante, Paracuru, Paraipaba e Trairi. A figura 3 ressalta a área de estudo e as respectivas localidades costeiras.

Figura 3: cartograma de localidades e municípios estudados.



Elaboração: Castro, 2018.

Compreende-se aqui que o município de Caucaia tem função muito clara desde o processo de criação da RMF, sendo este foco de alguns dos primeiros núcleos de vilegiatura marítima no litoral cearense. A chegada do investidor carioca Francisco Moraes, na década de 1970, é fundamental para o início do processo de especulação imobiliária na localidade de Icaraí e, em seguida, nas localidades de Iparana e Pacheco a leste, e Tabuba a oeste (SILVEIRA, 2010).

No Cumbuco, localidade mais a oeste do litoral de Caucaia, a chegada do investidor João Bosco suscita as transformações iniciais, instalando loteamento em antiga área ocupada por famílias de pescadores (LIMA, 2002).

É nesta localidade que se constata principal vetor de urbanização litorânea do município, com a inserção de diversos equipamentos ligados ao setor imobiliário turístico, casos de condoresort, condohotéis e condomínios residenciais de alto padrão. Exemplo disto é o *resort* português Vila Galé Cumbuco e o condohotel associado *VG Sun*. A figura 4 mostra o padrão arquitetônico do *resort*.

Figura 4: padrão do empreendimento Vila Galé Cumbuco.

Fonte: Acervo Próprio.

É possível que nas próximas décadas, o processo de urbanização de Caucaia siga rumo ao oeste, chegando muito próximo da localidade do Pecém e de importantes empreendimentos especulados no entorno, caso do Cidade Cauype.

São Gonçalo do Amarante tem na chegada de Raimundo Laureano o estopim para início da apropriação das terras a beira mar no Pecém. Mencionado proprietário, segundo Albuquerque (2005), manteve as terras até seu falecimento, na década de 1980, quando estas passam por constantes processos de parcelamento. Daí tem origem a zona urbana do Pecém, em constante processo de valorização e especulação por advento da criação do CIPP.

A localidade de Taíba, ainda em São Gonçalo do Amarante, verifica a chegada de importante especulador imobiliário em 1980, José Lino da Silveira. Mencionado agente, ao cercar grandes parcelas de terra na localidade, suscita importante comércio fundiário nos anos seguintes. Cabe notar que tal disponibilidade de solo a beira mar logo se tornou alvo da crescente demanda pela moradia litorânea e, mais recentemente, se tornou alvo de inúmeros parcelamentos de terra e de condomínio residencial de luxo proveniente de capital norueguês, o *Taiba Beach Resort*. A figura 5 ressalta a suntuosidade do empreendimento em questão.

Figura 5: área interna do Taiba Beach Resort, em São Gonçalo do Amarante.

Acervo Próprio.

Com os atuais vetores de expansão existentes em Taíba, notadamente para o sul o interior do município, para oeste e, sobretudo para leste, pode-se verificar tendência de aproximação com Pecém, possivelmente conformando, de acordo com Pereira (2012), ocupação em formato de linha contínua, assim como já verificado em Caucaia.

Paracuru torna-se caso atípico, pois a sede municipal é a principal localidade costeira, possuindo outro minúsculo núcleo ocupacional a leste, junto à unidade da Petrobrás. Mencionado núcleo, conhecido como Periquara, se torna um dos vetores de expansão da sede, suscitando ocupação das vias que contornam a APA das dunas de Paracuru, ao leste.

Ainda, o processo de especulação fundiária suscitou a alocação de inúmeras segundas residências na porção oeste da sede municipal. Desta forma, há tendência de ocupação paralela à costa que somente é interrompido pela existência do campo de dunas e do rio Curu no limite oeste do município. Outro vetor de urbanização do

município encontra-se ao sul da sede, porção a qual tem processo de especulação dinamizado pela proximidade em relação ao CIPP[26] (figura 6).

Figura 6: placa indicativa de terrenos a venda na entrada da sede urbana de Paracuru.

Fonte: Acervo Próprio.

A vila de Lagoinha é a única localidade litorânea do município de Paraipaba, adquirindo importância desde que as práticas marítimas modernas começam a se espacializar pelo litoral cearense. De acordo com Martins (2011), a partir de 1970, o investidor Milton Barroso de Góes inicia a comercialização de terrenos na localidade, posteriormente construindo barraca de praia para receber turistas de passagem pela praia.

Ao passo em que foi ocupada pelas práticas marítimas modernas, tendo grande parte de sua orla ocupada por hospedagens e barracas de praia, Lagoinha se constitui, mais recentemente, como importante espaço de polarização de grandes empreendimentos turísticos e imobiliários, casos das sete (7) fases do loteamento à beira mar Aldeia de Lagoinha e as obras retomadas do português *Lagoinha Suites Resort*[27] (figura 7).

[26] Mencionada fluidez é possibilitada pelo recente início das obras de duplicação da rodovia CE 085, o que em muito reduz o tempo de viagem e torna a moradia em outros municípios algo viável do ponto de vista logístico.

[27] Castro (2016), ao abordar os casos de empreendimentos imobiliários e turísticos que foram embargados no litoral oeste do Ceará, ressalta os diversos embargos sofridos pelo citado *resort*, destacando as incongruências entre o proposto nos Estudos de Impacto Ambiental e o que foi realizado.

Figura 7: chalés e edifício abandonados do Lagoinha Suites Resort.

Fonte: Acervo Próprio.

Ao sul, o núcleo urbano de Lagoinha é limitado pelo perímetro irrigado do rio Curú. A ocupação do *resort* anteriormente citado, por diversos percalços ambientais, impossibilita a urbanização rumo ao oeste, onde está localizado a Área de Proteção Ambiental (APA) das Dunas de Lagoinha. p. 188

Desta forma, o principal vetor de expansão do mencionado balneário encontra-se a leste, a depender da consolidação de todas as fases do loteamento Aldeias de Lagoinha, responsável pelo parcelamento de terrenos e glebas voltados à edificação de segundas residências e empreendimentos turísticos de médio e pequeno porte.

Trairi torna-se um dos casos mais interessantes no recorte, pois apesar de ser o último município do litoral oeste a ser incluso na RMF, é um dos mais importantes no que tange às práticas marítimas modernas. Mencionado município possui quatro localidades costeiras dinamizadas, ainda que em diferentes intensidades e formas, pelas práticas do turismo, da vilegiatura e da geração de energia eólica.

Turisticamente, Flecheiras é o balneário mais dinamizado do litoral de Trairi, possuindo considerável número de hospedagens de pequeno porte, estabelecimentos gastronômicos, comércios, condomínios residenciais e domicílios de uso ocasional (DUO). Ainda, mencionada localidade recepta indiano *Zorah Beach Hotel*, o qual, segundo Castro (2016, p. 203):

> [...] foi eleito como o melhor de pequeno porte do Brasil em 2015 pelo site Tripadvisor, figurou entre os 5 melhores hotéis de praia do Brasil segundo o International Luxury Travel e foi eleito melhor hotel do ano de 2015 pela revista Viagem e Turismo.

A leste de Flecheiras, Guajiru possui diversas hospedagens, segundas residências e condomínios residenciais. Mencionada localidade é, atualmente, parcela da zona costeira em franco processo de especulação fundiária, na qual são constatados inúmeros terrenos e glebas voltadas à aquisição para vilegiatura e turismo.

Com forte tendência de crescimento para o oeste, é importante pensar a coformação, em décadas posteriores, de urbanização capaz de unir Guajiru e Flecheiras, tornando esta uma das parcelas mais turistificadas e valoradas do litoral metropolitano cearense. Tal prognóstico se constitui como realidade em curso, haja vista a existência de muitas casas de alto padrão e tipologias do imobiliário turístico, caso do residencial embargado *Flecheiras Beach Residence*[28].

As duas localidades mais a leste são Emboaca e Mundaú. Enquanto a primeira é constituída por um pequeno núcleo de casas, pouquíssimas pousadas e barracas de praia, Mundaú é a que possui a dinâmica mais duradoura em relação ao turismo e à vilegiatura. Com pousadas de pequeno e médio porte, e DUO que datam da primeira onda de espacialização da vilegiatura marítima no Ceará, o crescimento da localidade é limitado pela presença do rio Mundaú (figura 8), havendo apenas relativo crescimento para o sul, também limitado pela existência de parques eólicos.

Figura 8: parques eólicos ao sul da localidade e o rio Mundaú.

Fonte: Acervo Próprio.

Outro fato importante a ser analisado, e que denota o peso das praticas marítimas modernas na seletividade de municípios aptos a incorporar a RMF, é o caso de Itapipoca. De relativa importância no processo de formação econômica do Ceará, mencionado município não possui localidade litorânea de semelhante importância em relação às praticas da vilegiatura e do turismo.

Isto significa dizer que a localidade de Baleia, único núcleo urbano do litoral municipal, é constituída por residências de pescadores, DUO de médio e baixo padrão, alguns estabelecimentos gastronômicos e cerca de uma dezena de hospedagens. Sem grandes vetores de expansão, não há tendência clara de crescimento do balneário,

[28] Mencionado empreendimento teve suas obras interrompidas em 2015 pelo Ministério Público Federal (MPF), após canalizar um canal de maré, ação que já havia sido advertida pela Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE).

apesar deste ser capaz de atrair empreendimentos cujos projetos apenas não se consolidaram por conflitos territoriais com grupos indígenas e trabalhadores sem-terra[29].

Fato é, que ainda que mencionados processos especulativos não tenham se materializado, suscitaram inúmeras transformações nas dinâmicas da zona costeira do município de Itapipoca. Desta forma, e pela importância da participação industrial no PIB municipal, é bastante provável que Itapipoca integre a RMF nos anos vindouros.

Mencionados vetores de metropolização têm nas políticas de turismo o principal catalisador de realização. Isto se confirma através da alocação de vias que permitem, por exemplo, a alocação de inúmeros parcelamentos de terra nas áreas ao sul de Pecém e Taiba, em São Gonçalo do Amarante, ou o estabelecimento de novas ligações rodoviárias entre municípios para além da rodovia principal, caso de estrada que sai da Sede de Paracuru e segue até localidades de Paraipaba.

Outra importante contribuição das políticas de turismo é a instalação de infraestruturas que possibilitam a reprodução do modo de vida urbano e o processo de valorização da terra, caso de praças e mirantes, novos sistemas de saneamento básico e a quase universalização do acesso à energia elétrica na zona costeira cearense.

Desta forma, tem-se adoção de agenda voltada ao adensamento dos sistemas técnicos e informacionais à parcela do espaço em franco processo de valorização. Mencionado processo tende a ampliar o raio de influência da metrópole sobre pontos de menor expressão na rede de lugares turísticos.

p. 190

CONCLUSÕES

O processo de metropolização no litoral cearense tem nas políticas de turismo importantes elementos impulsionadores da apropriação de parcelas da costa pelas práticas marítimas modernas.

Concebido com a finalidade de desenvolver a atividade turística como base econômica dos municípios litorâneos, o planejamento turístico cearense tem na alocação de infraestrutura e propagação da imagem o carro chefe das ações empreendidas. Mas é de fato nos balneários litorâneos que tais ações têm maiores rebatimentos, suprindo carências que as esferas municipais não foram capazes de suprir e alocando novas possibilidades para criação de atrativos turísticos.

Ainda, a utilização de discurso salvacionista sobre a atividade turística possibilita que parte da população existente na costa dos municípios contemplados se disponha a receber os benefícios. Desta forma, enfraquecendo a coesão popular e as bases tradicionais, são possíveis as inserções de outras práticas marítimas, caso da vilegiatura, do imobiliário turístico, da geração de energia eólica e, inclusive, de atividades produtivas como a carcinicultura e a piscicultura.

Soma-se assim uma gama de práticas que, pelas condições espaciais criadas por intermédio das políticas de turismo, conformam os espaços litorâneos dos municípios metropolitanos como extensões das áreas de lazer, dos espaços de (re)produção e das possibilidades de aquisição de renda da cidade primaz.

[29] São emblemáticos os casos do complexo turístico espanhol Nova Atlântida e do empreendimento português Praia do Pirata. Ambos passaram décadas em conflitos com comunidades tradicionais residentes no litoral de Itapipoca.

A Região Metropolitana de Fortaleza insere-se assim, não somente no *hall* das grandes metrópoles brasileiras, mas numa imbricada rede de espaços turísticos que não atendem necessariamente à hierarquia político-administrativa na escala local.

Isto significa dizer que balneários como Cumbuco, Taiba, Lagoinha e Flecheiras se constituem como espaços de ação de agentes produtores pertencentes às escalas locais, regionais, nacionais e mesmo globais.

Para isto, basta considerar a função de cada um destes neste na produção do espaço litorâneo: as legislações urbanas vigentes propostas pelos municípios, a propriedade da terra obtida pelos especuladores locais e nacionais, as políticas de turismo provenientes das esferas regionais, os recursos obtidos junto aos bancos de fomento internacionais e os investimentos de capital estrangeiro.

Têm-se assim panorama, ainda que breve, das dinâmicas do turismo e das demais práticas marítimas modernas no litoral oeste do Ceará durante os últimos 20 anos. Cabe, em breve, análises sobre os prognósticos realizados e como estão se desdobrando os grandes projetos alocados nesta parcela do litoral cearense, os conflitos existentes e os objetivos postos.

AGRADECIMENTO

A elaboração do mencionado artigo, a continuidade e ampliação da linha de pesquisa e das respectivas publicações sobre o processo de modernização do litoral cearense não seriam possíveis sem o apoio do Programa de Apoio à Pós-Graduação e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Desenvolvimento Socioeconômico no Brasil (PGPSE), realizado em conjunto pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Universidade Federal de Sergipe (UFS) e Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), sob coordenação do Prof. Dr. Antônio Jeovah de Andrade Meireles (UFC).

A estes deixamos aqui os mais sinceros agradecimentos pelos recursos disponibilizados e pelas profícuas oportunidades de contatos e intercâmbio de conhecimentos entre os grupos de pesquisa componentes.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Ana Flávia Coelho. Zona costeira do Pecém: de colônia de pescador a região portuária. 2005. 217 f. Dissertação de Mestrado – UECE. Mestrado Acadêmico em Geografia. Fortaleza, 2005.

BENEVIDES, Ireleno Porto; CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. Políticas governamentais de turismo do Ceará e do Rio Grande do Norte: especificidades locais no redescobrimento do Nordeste. In: BENEVIDES, Ireleno Porto. (Org.). Turismo e PRODETUR: dimensões e olhares em parceria. Fortaleza: UFC Edições/BNB, 1998, p. 45-86.

BNB. Programa de desenvolvimento do turismo no Nordeste. Brasília: Memorando, 2005.

BNB. Relatório de término de projeto (PCR): Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE II). Fortaleza: Relatório, 2012

BRASIL. Decreto n. 448, de 14 de fevereiro de 1992. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0448.htm>. Acesso em: 21 set. 2015.
CASTRO, Tiago da Silva. Nuanças do planejamento turístico no litoral oeste do Ceará, Brasil: a praia da Baleia, em Itapipoca. In: Geosaberes. Fortaleza: 2015, v. 6, n. 2, p. 193-208.
CASTRO, Tiago da Silva. O sol nasce pra todos? Planejamento, turistificação e urbanização litorânea na Costa do Sol Poente do Ceará. 2016. 296 f. Dissertação de Mestrado – UFC. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Fortaleza, 2016.
CORBIN, Alain. O território do vazio: a praia e o imaginário ocidental. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. Maritimidade nos trópicos: por uma Geografia do litoral. Fortaleza: UFC Edições, 2009.
DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. Mar à vista: um estudo da maritimidade em Fortaleza. Fortaleza: UFC Edições, 2011.
DANTAS, Eustógio; PEREIRA, Alexandre. Reflexões sobre a vilegiatura marítima nos trópicos. In: DANTAS, Eustógio; FERREIRA, Angela; CLEMENTINO, Maria do Livramento. (Org.). Turismo e imobiliário nas metrópoles. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010, p. 71-83.
LIMA, Maria do Ceú de. Comunidades pesqueiras marítimas no Ceará: território, costumes e conflitos. 2002. Tese – Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2002.
MARTINS, Márcia Barbosa. Análise ambiental, tendências futuras e subsídios para uma gestão integrada da APA das Dunas da Lagoinha, Estado do Ceará. 136f. Dissertação de Mestrado – UFC. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Fortaleza, 2011.
PEREIRA, Alexandre Queiroz. A urbanização vai à praia: contribuições da vilegiatura à metropolização no nordeste do país. 2012. 350 f. Tese de Doutorado – UFC. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Fortaleza, 2012.
Recursos da CAF vão transformar Litoral Oeste. SETUR/CE. 2013. Disponível em:< http://www.ceara.gov.br/2013/07/01/recursos-da-caf-vao-transformar-litoral-oeste/>. Acesso em: 30 out. 2018.
SILVEIRA, Bruno Rodrigues da. Da vilegiatura marítima ao morar permanentemente no litoral: dinâmicas urbanas na orla marítima do Icaraí – Ceará. In: Seminário Nacional Governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano, 2010. Anais do Seminário Nacional Governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano. Natal: UFRN, online, 2010.

ESTADO E TERRITÓRIO NA URBANIZAÇÃO NEOLIBERAL POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Barbara Lúcia Pinheiro de Oliveira França

Pesquisadora de Pós-Doutorado Júnior que atua há três anos como investigadora dos Regimes Urbanos, inicialmente vinculada ao CNPq (2016), na EAUFMG, em seguida vinculada à Capes no PPG PUC Minas (2017) e, atualmente, vinculada à FAPERJ no IPPUR-UFRJ.
bbarbaralucia@yahoo.com.br

Carolina Amaral Guimarães de Lima Souza

Graduanda da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais.
glsouza.carolina@gmail.com

Ana Clara Vargas

Graduanda da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais.
anaclara.vame@gmail.com

INTRODUÇÃO

No estágio atual do capitalismo, em que desenvolvimento das forças produtivas encontra-se impregnado pelo ideário neoliberal do regime de acumulação financeirizado, o papel do Estado e do mercado, bem como de suas articulações é cada vez mais evidenciado na (re)produção e organização do espaço das regiões metropolitanas. Uma das principais estratégias utilizadas por essa articulação tem sido a adoção de políticas de desenvolvimento urbano-regional ancoradas em grandes projetos que envolvem diversas escalas de planejamento e ação intergovernamentais, em consonância com interesses do capital, conformando coalizões pró-crescimento econômico, em suas mais diversas formas de atuação e interesse.

A partir desse contexto este trabalho objetiva uma reflexão sobre os impactos do último grande projeto urbano-regional de desenvolvimento econômico capitaneado pelo governo do Estado de Minas Gerais na reprodução do espaço da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). A partir das concepções de Território Usado, Milton Santos (2000), e de Arranjos Urbanos Regionais, Rosa Moura (2009), buscamos analisar a dimensão do objeto empírico e seus desdobramentos socioespaciais no território nas escalas regional e do lugar. Busca-se compreender a formação de uma coalizão pró-crescimento na condução da agenda urbana, que têm delineado um novo Regime Urbano Regional Pró-crescimento no Vetor Norte da RMBH.

A problemática desse estudo se insere na discussão iniciada por França (2014) a respeito das mudanças socioespaciais em curso no Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte, ensejadas por um Master Plan Econômico, baseado no modelo Aerotrópole, capitaneado pelo governo do Estado de Minas Gerais. A ação gira em torno da implantação do Grande Projeto Aerotrópole, um conjunto de grandes empreendimentos industriais de alta tecnologia, logísticos, empresariais, de habitação, turismo e comércio, articulados por um grande aeroporto e um centro de negócios, e conectados por redes de transporte multimodais eficientes. O território em tela possui extrema riqueza e fragilidade ambiental, sendo historicamente marcado por uma ocupação de população de baixa renda, apresentando baixa qualidade urbanística e infraestrutura incompleta. França (2014) defende a hipótese de que o novo modelo de desenvolvimento aeroportuário pode propiciar, por um lado, o crescimento econômico e, por outro, a intensificação das contradições espaciais já existentes no território.

Nesse contexto, o presente trabalho foi guiado por duas principais questões: a identificação da formação de uma coalizão pró-crescimento no Vetor Norte; e a análise dos rebatimentos do Master Plan Econômico na escala do lugar. A metodologia adotada baseou-se em um primeiro momento, no levantamento e análise dos dados existentes e a legislação pertinente, que proporcionou uma compreensão a priori do território, servindo de embasamento para posteriores observações em campo. Em seguida, foram conduzidas entrevistas com atores públicos e privados e grandes empreendimentos da região foram mapeados. Durante todo o processo, houve um monitoramento constante em relação aos discursos veiculados pela mídia. Foram analisadas cerca de 100 reportagens entre 2014 e 2018. Os dados obtidos foram sistematizados em quadros e mapas temáticos.

A estrutura deste trabalho está subdividida em cinco seções, sendo elas: i) a presente introdução; ii) o referencial teórico conceitual acerca das concepções de

Território e Arranjos Urbanos Regionais, Regimes Urbanos e Aerotrópole; iii) uma breve apresentação do histórico de desenvolvimento territorial da Região Metropolitana de Belo Horizonte e implantação do Grande Projeto Aerotrópole; iv) identificação da coalizão pró-crescimento e de seus principais atores; v) resultados da análise das entrevistas, reportagens, levantamento de grandes empreendimentos e constatações acerca do rebatimento da política regional na escala local e do lugar.

REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Territórios e Arranjos Urbanos

No estágio contemporâneo de governança baseada na neoliberalização, a expansão e a desconfiguração da cidade tradicional monocentral coloca em relevo a necessidade de definição das novas morfologias urbanas emergentes. Estas "transcendem a noção do urbano, incorporando a dimensão do regional, postulando-se como categorias híbridas" (MOURA, 2012). A reestruturação produtiva e as novas relações do capital, favorecidas pelos avanços no meio técnico-científico-informacional, esboçam a noção de uma metrópole transformada, ou ainda, complexificada.

Neste sentido, nos guiamos a partir das concepções de território e Arranjos Urbanos, baseando-nos em Milton Santos (2001), Haesbaert (2004) e Rosa Moura (2012)[30] . Os dois primeiros definem conceitos de territórios em que a ação de diferente agentes é responsável pela conformação e particularidade desses. Para Haesbaert (2004), o tempo e a história de ocupação são altamente responsáveis pela configuração do território que, por sua vez, pode ser interpretado segundo a visão economicista e política como elementos determinantes do mesmo, já que apresentam as relações econômicas, os recursos e o poder político como fortes influenciadores desse espaço.

De acordo com Santos (2001) o território é definido como a interlocução entre um sistema de objetos (conjunto de forças produtivas) e um sistema de ações (relações sociais de produção) que, ao configurarem uma trama de relações complementares e conflitantes, acabam por gerar uma formação socioespacial característica. O que define o que ele chama de "território usado". Rosa Moura (2012) acrescenta, ao tratar sobre os Arranjos Urbanos, que estes são definidos como novas morfologias urbanas mais articuladas e densas, e ao mesmo tempo descontínuas, dispersas e sem limites precisos que tem por essência o modelo de desenvolvimento capitalista. Tais morfologias apresentam variação escalar e são conformadas pela reprodução e acumulação do capital.

Observamos através destas abordagens que as diferentes concepções de organização espacial complementam-se para o entendimento da atual complexidade dos espaços metropolitanos. E nos auxiliam na compreensão da recente dinâmica socioespacial da RMBH.

Regimes Urbanos

A Teoria dos Regimes Urbanos tem como principal abordagem metodológica a investigação da cooperação entre os setores público e privado através da formação de

[30] Para uma análise mais aprofundada, que os limites desse artigo não permitem, ver Haesbaert (2004), Milton Santos (2001) e Rosa Moura (2012).

coalizões, de forma a articular diversos setores e linhas institucionais visando a produção social. As principais perguntas elucidadoras na análise dos regimes ajudam a pôr em relevo as relações entre atores que conformam a coalizão. São elas: Quem decide? Como decidem? Como os padrões de decisões se transformam? Como os contextos políticos e econômicos podem influenciar a formação dos regimes? Como a formação de coalizões influencia a política urbana? Análise das relações que se estabelecem a partir de coalizões estabelecidas entre atores governamentais e não-governamentais para a promoção do desenvolvimento econômico. Como e sob quais condições os diferentes tipos de coalizões governamentais emergem, consolidam-se, tornam-se hegemônicas e se transformam.

Outras questões importantes dos regimes urbanos se referem à relação de suas dinâmicas internas, bem como ao poder de barganha da cidade analisada. A barganha deve ser entendida como o processo através do qual os agentes dos governos negociam os termos de cooperação entre os setores público e privado, em uma política econômica liberal-democrática (SAVITCH e KANTOR, 2002). Dessa maneira, os regimes são o resultado de uma barganha entre os setores público e privado em relação a três aspectos: condições democráticas, posição de mercado e ambientes intergovernamentais.

As condições democráticas locais possuem um grande impacto nos regimes políticos. Regimes bem sucedidos são os que motivam a formação de coalizões governamentais inclusivas. Nesse sentido, os atores políticos devem promover agendas que gerem benefícios públicos que abranjam diversos segmentos sociais, não apenas as elites. Entretanto, as condições democráticas sozinhas não possuem um impacto determinante nos regimes políticos. A capacidade de uma cidade de atrair capital para investimentos depende da sua posição no mercado e da assistência que recebe dos governos nacional, estadual ou regional. A existência ou não de fatores como acesso político, regulações de planejamento, assitência intergovernamental e suporte financeiro impactam profundamente os termos de cooperação de investidores privados.

Aerotrópole

O Modelo de planejamento urbano denominado por Aerotrópole baseia-se na concepção de que as distâncias passam a ser aferidas em função do tempo, fazendo com que a vantagem competitiva seja adquirida por empresas que respondem com flexibilidade e rapidez aos seus clientes, proporcionando simultaneamente menor custo e maior qualidade dos produtos (HARVEY, 2014). Economias de velocidade se tornam cada vez mais importantes, gerando uma progressiva demanda de redes físicas de conexão eficientes. Indústrias de alta tecnologia, sedes corporativas regionais, escritórios de representação de comércio e associações profissionais que demandam viagens frequentes estão sendo atraídos para áreas aeroportuárias, devido a ampla e rápida conectividade com os mercados globais que estas possibilitam. Dessa maneira, a competitividade e a lógica mercadológica passam a reger não apenas o mercado, mas também o Estado, que busca criar condições favoráveis para a atração do capital de empresas e indústrias.

O modelo Aerotrópole desenvolvido pelo pesquisador norte-americano John Karsada, busca a delimitação de uma configuração espacial para as cidades dessa nova era, visando a maximização das oportunidades e lucros. Segundo Karsada, qualquer cidade pode e deve ser transformada em uma Aerotrópole. Seus princípios podem ser definidos como a "lógica da globalização corporificada em cidades" (KARSADA e LINDSAY, 2012). Consiste em uma cidade-aeroporto, planejada a partir de um modelo de ordenamento territorial que visa ampliar o potencial econômico local, combinando a existência de um grande aeroporto, uma cidade planejada, redes de transporte eficientes e multimodais e um centro de negociações planejado para um crescimento inteligente (FRANÇA, 2014).

Os aeroportos até então eram implantados em áreas limítrofes das cidades, sendo progressivamente inseridos no tecido urbano na medida em que estas se expandiam, muitas vezes sem o planejamento adequado. Esse processo resultou em aeroportos cercados por uma ocupação urbana densa, sem a infraestrutura de transporte necessária para suprir seu funcionamento. Ao mesmo tempo em que a demanda pelo uso do aeroporto tende a aumentar devido ao crescimento populacional, sua expansão física fica restrita pela mancha urbana ao seu redor, criando uma situação de conflito que muitas vezes é solucionada com a implantação de um novo aeroporto. Esta dinâmica pode ser observada em metrópoles brasileiras, como os aeroportos de Congonhas e Guarulhos, em São Paulo, e Santos Dumont e Galeão, no Rio de Janeiro.

Dentro desta concepção de eficiência logística e planejamento estratégico de Kasarda, o aeroporto deixa de se localizar na área limítrofe da cidade para se tornar o ponto central de seu planejamento, a partir da criação de um *hub* aéreo. Dessa maneira, compõe o eixo estruturador do desenvolvimento urbano, se tornando uma parte fundamental do motor econômico da região. A estrutura urbana que se desenvolve tende a ser concêntrica, estruturada pelo aeroporto, em que as atividades urbanas voltadas principalmente para seu suporte tendem a se localizar em anéis imediatamente à sua volta. A Aerotrópole possui um raio de influência local de até 30 km e funciona de maneira sistêmica, articulando em rede cadeias de suprimentos, parques industriais logísticos, centro administrativo, instituições universitárias e de pesquisa e centros médicos (KASARDA e LINDSAY, 2012). A lógica do mercado imobiliário que se insere nesta configuração espacial se baseia principalmente na acessibilidade, favorecendo a implantação de hotéis, zonas comerciais, de lazer e de habitação, principalmente condomínios de luxo, em áreas próximas ao aeroporto.

Várias metrópoles estão sendo construídas ou reformuladas de maneira a expressar os conceitos estabelecidos por Karsada, dentre elas Amsterdam Schiphol, Hong Kong, Incheon, Dubai, Chicago O'hare, Washington Dulles e Memphis. Na América do Sul, a primeira experiência de implantação de uma Aerotrópole está sendo realizada na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Consiste na pedra angular de um *Master Plan* Econômico capitaneado pelo governo Estado com o objetivo de inserir a região nos circuitos econômicos globais. Entretanto, sua implantação têm mascarado a situação de vulnerabilidade do meio ambiente e da população local, através de um incessante e progressivo processo de gentrificação e hiper periferização.

A REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE: O OBJETO EMPÍRICO

O processo metropolização em Belo Horizonte inicia-se na década de 1940, viabilizado pela expansão a oeste, decorrente da implantação de uma Cidade Industrial, e a norte, por meio dos empreendimentos relacionados à região da Pampulha. As décadas de 1950 e 1960 apresentaram o mais elevado crescimento demográfico, fortemente associado a processos de migração intra-estadual. Além disso, a metropolização fortaleceu-se, como já mencionado anteriormente, pelos intensos processos de industrialização, e de crescimento populacional nas duas décadas seguintes.

Constituída institucionalmente em 1973, a Região Metropolitana de Belo Horizonte[31] consolidou a partir desse período sua configuração socioespacial metropolitana, com o eixo industrial, a oeste, e a expansão periférica, de baixa renda, nos municípios ao norte. Nesse período, houve uma forte concentração de crescimento econômico na região de Belo Horizonte, o que mais uma vez repercutiu em elevadas taxas crescimento demográfico e também na viabilização de uma moderna atividade de serviços, associada aos grandes projetos estatais siderúrgicos, energia e transportes. Essa dinâmica potencializou o processo de conurbação[32] verificado pelo fortalecimento da metropolização a oeste, norte e noroeste. Por outro lado, nesse período observou-se, pela primeira vez a queda da taxa de crescimento populacional no município de Belo Horizonte.

O grande crescimento populacional marcado pela desconcentração populacional em áreas centrais e pelo adensamento das áreas periféricas em municípios vizinhos a Belo Horizonte consolida-se na década de 1980. Vincula-se a isso, uma forte especulação do capital imobiliário, no parcelamento de terras nas áreas a oeste da região, e que, devido a investimentos industriais atingiu áreas mais periféricas da RMBH. O binômio Estado/Incorporadores Imobiliários produziu uma estrutura desigual na RMBH marcada pela produção periférica de loteamentos populares, e pela consolidação do mercado de moradia para os segmentos de alta renda nas áreas mais centrais

Na década de 1990, período marcado pela desestruturação do principal órgão institucional[33] da RMBH, o Plambel, a estrutura socioeconômica da sofreu o impacto de políticas neoliberais (privatizações). A recessão econômica provocou uma redução relativa da importância do setor industrial e elevado crescimento do desemprego. O que

---

[31] A partir da publicação da Lei Complementar n° 14, de 08/06/1973, foi estabelecida a RMBH, dentre outras sete regiões metropolitanas no Brasil. Inicialmente a RMBH contava com 14 municípios, atualmente é formada por 34. São eles: Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas e Vespasiano.

[32] A Conurbação é definida, *grosso modo* , pela unificação da malha urbana de duas ou mais cidade, em consequência de seu crescimento , sem se confundirem , podendo dar origem a uma região metropolitana.

[33] Para maiores esclarecimentos sobre a apresentação e discussão do sistema de gestão da RMBH, ver Pereira (2007, p. 20-22).

resultou em maiores desigualdades sócio-espaciais na RMBH verificada pelo aumento dos índices de desemprego, informalidade e criminalidade, principalmente no vetor oeste (mais industrializado) e norte (cidades-dormitório). Importa destacar, que nas regiões mais distantes se verificam os mais elevados índices de crescimento populacional associados aos mais baixos níveis de saneamento, consolidação e aprofundamento de processos de conurbação espacial em assentamentos predominantemente caracterizados por uma urbanização incompleta e ocupados por população de baixa renda; elevados índices de pendularidade cotidiana, indicativo de diversos fluxos na metrópole; intensificação do processo face ao conjunto de novos investimentos públicos e em parceria com a iniciativa privada que se desenham na região.

COALIZÃO DE ATORES DO VETOR NORTE

O conceito de coalizão é discutido nesse tópico e é apresentada a metodologia utilizada para a identificação de coalizões no Vetor Norte. Em seguida, são apresentados os principais atores identificados e os grandes empreendimentos urbanos que desempenham um papel chave na arena de interesses são mapeados e discutidos.

Segundo Sabatier (2014), o processo político envolve um conjunto complexo de elementos que interagem entre si. Centenas de atores de grupos de interesse, governamentais, agências, legislaturas em diferentes níveis de governo, pesquisadores, jornalistas e juízes estão envolvidos em um ou mais aspectos do processo. Cada um desses atores têm diferentes valores, interesses, percepções da situação e preferências políticas. Quando se articulam de maneira a atingir um objetivo comum específico através de ações políticas, empresariais ou econômicas, formam uma coalizão. Usualmente, coalizões pró-crescimento tendem a buscar benefícios econômicos de investimentos privados, balizados pelo Estado, em detrimento dos benefícios socialmente redistributivos.

A metodologia utilizada para a identificação das coalizões consistiu no monitoramento das reportagens para a identificação de atores e mapeamento de empreendimentos, na realização de entrevistas com os principais atores identificados e participação em audiências públicas. Optou-se por apresentar neste trabalho quadros com panoramas das reportagens mais representativas e recortes das entrevistas que melhor traduzem o discurso empregado pelos atores, de maneira a demonstrar como se desenha a formação da coalizão pró-crescimento no Vetor Norte. As entrevistas foram realizadas entre 2016 e 2018 e incluíram os principais atores identificados, tanto do setor público quanto do privado. Foram entrevistados prefeitos ou chefes de gabinete de cinco municípios da RMBH, a saber: Confins[34], Lagoa Santa[35], Vespasiano[36], Jaboticatubas[37] e Matozinhos[38]. Foram também entrevistados três atores de instituições importantes que desempenham diferentes papéis na dinâmica do Vetor Norte, a saber:

[34] Claudinei Ribeiro dos Santos, chefe de gabinete da prefeitura de Confins (2012/2016).
[35] Fernando Neto (PSB), prefeito de Lagoa Santa (2016/2020).
[36] Carlos Murta (PP), prefeito de Vespasiano (2016/2020). Na época da entrevista também presidia a Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Granbel).
[37] Fábio Santos (PT do B), prefeito de Jaboticatubas (2005/2008 e 2012/2016).
[38] Antônio Divino (PMDB), prefeito de Matozinhos (2012/2016 e 2016/2020).

Paulo César Souza Rangel, Diretor-Presidente da BH Airport; Flávia Mourão, Diretora Geral da Agência Metropolitana; e Astrid Dias de Assis, Diretor Executivo da AV Norte.

A BH Airport é a concessionária que administra e opera o Aeroporto Internacional, formada por três acionistas principais: CRR, um grupo brasileiro que atua na concessão de infraestruturas de transporte, o Aeroporto de Zurich e a Infraero, sendo esta última a maior acionista. A empresa é administrada pela iniciativa privada e a Infraero participa como representante do conselho na administração da empresa. A Agência Metropolitana, por sua vez, é um órgão estadual que tem como objetivo promover o desenvolvimento integrado da RMBH através da articulação dos atores com o objetivo de alcançar soluções compartilhadas e solidárias por meio do Planejamento Metropolitano e Ordenamento Territorial. A AVNorte, Associação dos Desenvolvedores do Vetor Norte, é uma instituição sem fins lucrativos composta por antigos proprietários de terras e empresários do Vetor Norte, que têm como principal função ser um agente parceiro e articulador das ações públicas nesta região.

QUADRO 1 - PRINCIPAIS ATORES

Ator	Definição
Aécio Neves	Ex Governador do Estado de Minas Gerais (PSDB 2003-2010). Durante seu governo, na condição de Presidente Interino, assinou o decreto para criação do Aeroporto Indústria.
Luiz Antônio Athayde	Secretário de desenvolvimento econômico nos governos de Aécio e Anastasia. Responsável pela concepção inicial do plano e principal articulador entre estado e mercado. Difusor da Ideologia da Aerotrópole.
Antônio Anastasia	Ex Governador do Estado de Minas Gerais (PSDB 2010-2014). Durante seu governo, foi desenvolvido pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico o Master Plan Econômico que institui a Aerotrópole.
Antônio Carlos Arantes	Deputado Estadual (PSDB) integrante da Comissão de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais, defensor da implantação do Aeroporto Indústria.
Astrid Dias	Diretor-Executivo da AV Norte (Associação dos Desenvolvedores do Vetor Norte), defensor da implantação do Projeto Aerotrópole.
Paulo César Souza Rangel	Ex Diretor-Presidente da BH Airport (Concessionária do Aeroporto Internacional Tancredo Neves).
Marcos Brandão	Atual Diretor-Presidente da BH Airport (Concessionária do Aeroporto Internacional Tancredo Neves).

Ricardo Guimarães	Médico, empresário e diretor da Faculdade de Saúde e Ecologia Humana (FASEH), idealizador da Medical City, complexo hospitalar integrante do Projeto Aerotrópole.
Flávia Mourão Amaral	Diretora geral da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte.
Gilson Amaral	Presidente da Fashion City.
Paulo Cesar de Souza e Silva	CEO da EMBRAER (Empresa Brasileira de Aeronáutica).
Paulo Resende	Presidente do conselho Empresarial de Mobilidade e Logística da ACMinas (Associação Comercial e Empresarial de Minas).
INFRAERO (Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária)	Dona do Aeroporto da Pampulha e acionista majoritária do Aeroporto Internacional Tancredo Neves.
Rede Vetor Norte	Corretora de imóveis que atua no Vetor Norte
Decole Minas	Movimento composto por agentes apoiadores da implantação do Aeroporto Indústria.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

RESULTADOS

A seguir são apresentadas análises das reportagens e dos principais aspectos identificados durante as entrevistas, divididos em temas referentes às perguntas que compuseram o roteiro das questões.

Desenvolvimento econômico

A partir do pressuposto que de que os aeroportos possuem um efeito dinamizador na economia local, buscamos analisar o protagonismo econômico exercido pelo Aeroporto Internacional no Vetor Norte. Através das entrevistas, foi possível confirmar a hipótese de que de fato há um ganho econômico decorrente da implantação do aeroporto. O discurso de que o Aeroporto Internacional Tancredo Neves (AITN) desempenha um papel fundamental em relação à situação econômica dos municípios permeia a fala de todos os atores públicos entrevistados. O prefeito de Lagoa Santa é enfático ao mencionar que a manutenção dos serviços no município só foi possível em devido ao fluxo de recursos decorrente das obras de ampliação do Aeroporto. Segundo o chefe de gabinete de Confins, o Aeroporto é a mola mestra que alavanca todo o desenvolvimento de todo o Vetor Norte. A fala do Diretor-Presidente da BH Airport, está alinhada à visão do setor público, ao colocar o Aeroporto como um importante indutor do desenvolvimento, mas faz ressalvas ao definir que o interesse da concessionária não se restringe a isso:

> "Nós participamos e discutimos sobre desenvolvimento da região. [O aeroporto] ajuda a induzir o desenvolvimento, mas [a concessionária] é uma sociedade com propósito específico(...) ela pode participar em associação, incentivos nesse sentido, planejamento, mas ela não pode

> participar de um investimento fora da área demarcada do sítio aeroportuário (...). Agora, todo o interesse nosso é em crescimento da região para crescimento dos passageiros e também do aeroporto e cargas, que é outra parte importante. Porque é passageiros e cargas o nosso negócio final, não é?".

Um dos principais aspectos evidenciados na fala dos prefeitos e chefes de gabinete é a valorização imobiliária decorrente da implantação do Aeroporto. Ao serem questionados sobre os setores que mais crescem no município, o mercado imobiliário foi destacado por todos os entrevistados. A análise das reportagens evidencia uma consonância com discurso empregado pela mídia, que coloca o Vetor Norte como "a bola da vez do mercado imobiliário".

FIGURA 2 – MERCADO IMOBILIÁRIO NO VETOR NORTE

Fonte: Elaborado pelas autoras com base nas reportagens referenciadas no final do trabalho.

No entanto, a crise econômica e política em âmbito nacional alterou o discurso veiculado pela mídia. Nesse período a ascensão de um novo governo estadual provocou uma inflexão nas prioridades econômicas estaduais, que passaram a abarcar políticas mais voltadas ao âmbito social do que ao desenvolvimento econômico. Assim, a região passou por uma fase de estagnação e crise política, evidenciada na fala dos atores entrevistados. Segundo o Diretor Executivo da AV Norte:

> "[Aerotrópole] é um termo que a gente até deixou de usar em função da dificuldade que está na pré-linguagem da atual gestão do Estado, por justamente a atual gestão do Estado achar que a Aerotrópole é uma chancela da antiga gestão. Nós deixamos de usar esse termo como deixamos de usar também 'Vetor Norte' e passamos a usar 'Corredor Norte', que é um corredor de desenvolvimento para toda essa região".

Apesar da mudança do foco político decorrente do novo governo, o discurso empregado por todos os atores, de uma maneira geral, possuía um tom otimista. Segundo o prefeito de Vespasiano:

> "Eu vejo [o futuro] com bons olhos e a única coisa que pode acontecer é o Estado atrapalhar. Se o Estado não atrapalhar, Vespasiano tem um futuro à curto prazo, de imediato, muito promissor".

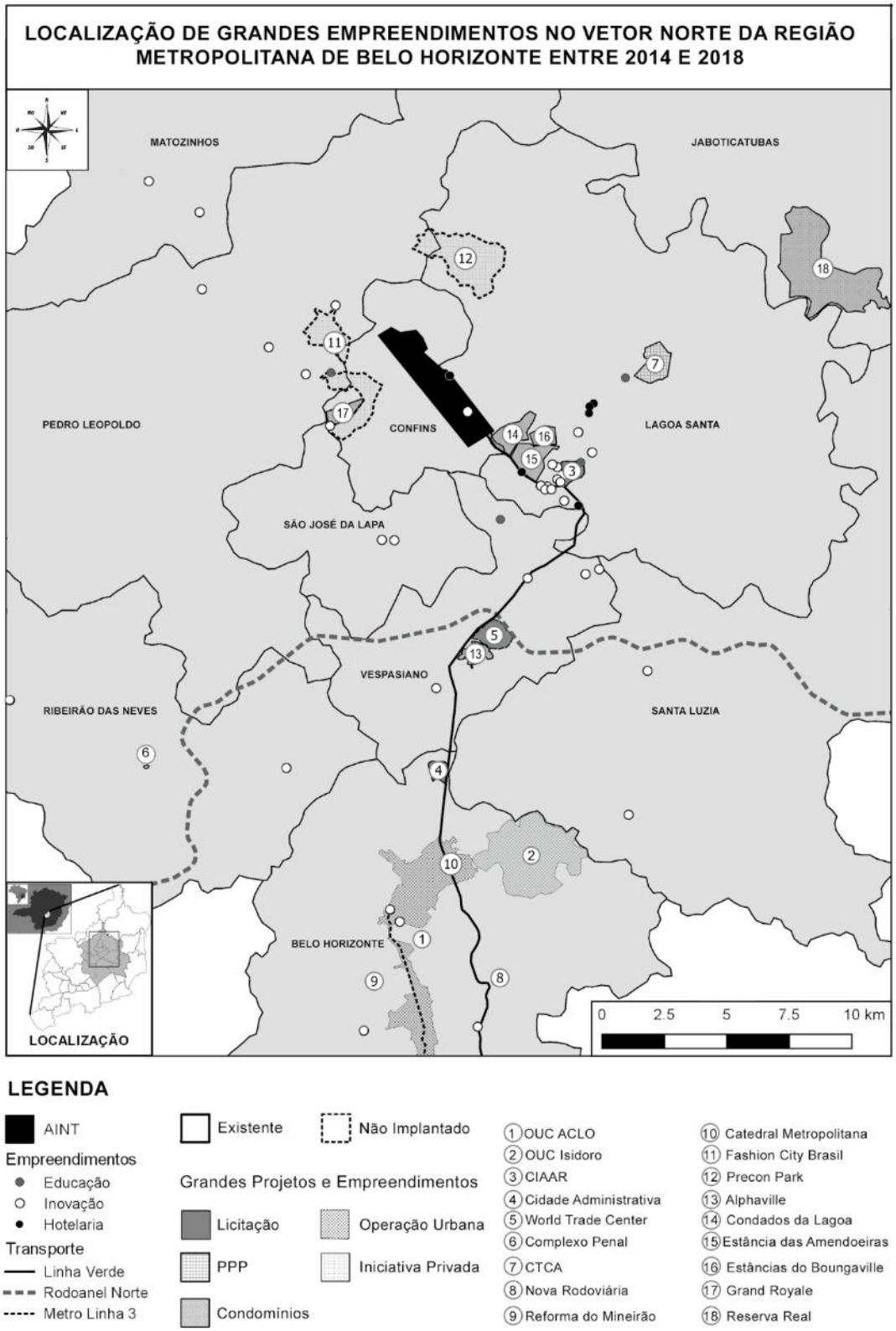
Atualmente, com a eleição estadual recente de um governo ultraliberal[39], que baseou sua campanha em discursos de empresariamento urbano, totalmente baseados no receituário neoliberal, a situação política parece ser favorável aos interesses da coalizão pró-crescimento, ao contrário do período recente anterior, que de certa maneira tentou desqualificar e boicotar, segundo a coalizão em tela o grande projeto.

Grandes Empreendimentos

O mapeamento dos empreendimentos evidencia uma nova estruturação e organização do território em tela, norteada pelo corredor aeroportuário. As análises revelam um grande número de novos empreendimentos sendo implantados no Vetor Norte. Em sua maioria, estão relacionados com o setor de Tecnologia e Inovação, principalmente nos âmbitos de Biotecnologia e Tecnologia da Aviação, gerando produtos de alto valor agregado. O Centro de Manutenção de Aeronaves GOL, a empresa Clamper, a sede do Laboratório Hermes Pardini, o Laboratório Globo, DiaMed Latin America e Labtest Diagnóstica S.A. são alguns exemplos. Faculdades e centros de educação especializados também voltadas à esses setores têm se instalado no Vetor Norte, como a Faculdade de Saúde e Ecologia Humana (FASEH) e o Centro de Instrução e Adaptação da Aeronáutica (CIAAR). Empreendimentos de turismo e hotelaria de alto luxo, além de grandes condomínios residenciais voltados para as classes alta e média alta, também têm se mostrado presentes. Essa nova estruturação territorial decorrente da implantação dos grandes empreendimentos é evidenciada no mapa e no quadro abaixo.

[39] Ver RIBEIRO (no prelo)

MAPA 1 - EMPREENDIMENTOS IMPLANTADOS OU EM IMPLANTAÇÃO



Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos dados RMBH (2018).

QUADRO 2 - EMPREENDIMENTOS IMPLANTADOS OU EM IMPLANTAÇÃO

Município	Empreendimento	Categoria
Confins	AINT - Aeroporto Internacional Tancredo Neves	Aeroporto
Confins	Aeroporto Indústria	Industria
Lagoa Santa	Empresa Revisora de Motores Aeronáuticos	Tecnologia da aviação
Lagoa Santa	Centro de Instrução e Adaptação da Aeronáutica	Tecnologia da aviação
Lagoa Santa	Centro de Tecnologia e Capacitação Aeroespacial	Tecnologia da aviação
Vespasiano	Condomínio Alphaville	Habitação
Jaboticatubas	Condomínio Reserva Real	Habitação
Lagoa Santa	Condomínio Estâncias Bougainville	Habitação
Lagoa Santa	Condomínio Parque Residencial Vivendas	Habitação
Pedro Leopoldo	Condomínio Gran Royalle Aeroporto	Habitação
Lagoa Santa	Residencial Victoria Golf Residence	Habitação
Lagoa Santa	Condados da Lagoa	Habitação
Lagoa Santa	Hotel SPA	Hotel
Lagoa Santa	Bristol Lagoa Santa Hotel	Hotel
Confins	GJP Hotel & Resort	Hotel
Confins	Confort Confins Hotel	Hotel
Lagoa Santa	Ramada Hotel Lagoa Santa	Hotel
Lagoa Santa	Super8 Hotel	Hotel
Vespasiano	Cidade Administrativa de Minas Gerais	Governo
Belo Horizonte a Confins	MG-010 (Linha Verde)	Infraestrutura rodoviária
Vespasiano a Pedro Leopoldo	LMG-800	Infraestrutura rodoviária
Santa Luzia a Sete Lagoas	LMG-424	Infraestrutura rodoviária
Belo Horizonte	Catedral Cristo Rei	Religião
Pedro Leopoldo, Lagoa Santa e Confins	Precon Park	Complexo Imobiliário
Vespasiano	Cidade da Saúde	Complexo hospitalar

p. 205

Ribeirão das Neves	Complexo Penal	Penitenciária

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Meio Ambiente

A fala dos prefeitos e chefes de gabinete evidencia um conflito entre o desenvolvimento econômico e o licenciamento ambiental, que repercute diretamente na produção do espaço na escala local. Como mencionado anteriormente, grande parte do território em tela consiste em áreas de proteção ambiental, limitando o espaço disponível para o crescimento dos municípios. Segundo o prefeito de Matozinhos, a falta de espaço é o maior empecilho para o desenvolvimento econômico. O prefeito de Vespasiano, por sua vez, acredita que o principal problema é a burocracia em torno do licenciamento:

> "Na questão do meio ambiente, o Estado não tem eficácia sobre isso. São projetos que barram no licenciamento ambiental e morrem por lá mesmo (...). Isso vem, sem dúvida nenhuma, atrapalhando muito as ações dos investimentos, inclusive a nível estadual (...). Nós entendemos e não pedimos hora nenhuma que passe por cima das leis ambientais, evidentemente. Mas eu acho que o Estado tinha que ser um pouco mais ágil. O cidadão, o empresário, esperar por um ano, dois anos para aprovar um projeto dentro de uma estrutura do Estado eu acho que é um absurdo, um prejuízo imensurável e o tempo passa muito rápido". p. 206

Tal afirmação sintetiza o protagonismo do Estado nesse processo. A fala do Diretor-Presidente da BH Airport, anterior à mudança do governo estadual, possui um tom otimista, tendo em vista o interesse do Estado na implantação do projeto.

> "Atendemos toda a legislação (...). Eu diria para você que é até um pouco mais complicado do que em outras regiões, mas nós estamos solucionando e não vamos ter dificuldades, eu acho, nessa aprovação para início de obras. Na licença ambiental e nas outras, o Estado tem sido parceiro (...) é uma obra importante para o Estado e essa consciência eles têm e estão dando a prioridade necessária. Acho que está indo bem".

Por outro lado, a fala de alguns atores demonstra um certo descolamento entre as escalas municipal e metropolitana e os limites e contradições do grande projeto urbano-regional materializados na (re)produção do espaço no lugar. O prefeito de Lagoa Santa, por exemplo, de

> "Acho que a maior dificuldade é essa, não estar discutindo com o desenvolvimento, a sustentabilidade no desenvolvimento da cidade, discutindo como é que ela vai crescer, como a economia nesse segmento imobiliário, com as pessoas estão vindo para o aeroporto, como elas vão morar aqui. Isso está meio desordenado. Tem esse viés predador".

Diante da análise do conteúdo das falas em tela, pode-se inferir que o rebatimento socioambiental do grande projeto traz em seu conteúdo diferentes visões dos atores envolvidos na coalizão, alguns têm uma visão de integração entre o meio

natural e o projeto de desenvolvimento e demonstram uma preocupação política das implicações desse processo, outros atores, tratam o meio ambiente e a legislação ambiental como um entrave burocrático ao desenvolvimento econômico do município.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em face à mudança no papel do Estado na condução de políticas de desenvolvimento urbano regional, buscamos explicitar neste trabalho a partir da metodologia empregada que as atuais políticas de desenvolvimento regionais, como é o caso da Aerotrópole, repercutem de maneiras diferentes na escala local no território usado. Os resultados alcançados colocam em relevo a força e o papel da política como um elemento relevante e central no entendimento da agenda urbana e metropolitana, como colocado pela literatura dos Regimes Urbanos, evidenciando que não só fatores econômicos, mas também os extra-econômicos repercutem na conformação das políticas de desenvolvimento urbano-regional e em seus rebatimentos no lugar.

A análise mostrou que diferentes atores e escalas, bem como suas diferentes visões, devem ser considerados para o entendimento da realidade concreta dos territórios metropolitanos. Entende-se que o principal resultado alcançado foi a demonstração da formação e consolidação de um novo regime urbano pró-crescimento no Vetor Norte ancorado no grande projeto Aerotrópole. Também evidenciou-se que a coalizão pró-crescimento se reinventa e usa seu poder para influenciar o Estado e difundir a ideologia pró-mercado, baseada na complexidade e na competitividade dos territórios como *modus operandi* para atrair investimentos. Foi possível evidenciar também que o polo aeronáutico ainda em vias de consolidação, tem dinamizado a economia local dos municípios do entorno aeroportuário, com seus efeitos diretos, indiretos e induzidos.

A nova organização espacial seletiva do território reflete uma nova lógica econômica em uma região historicamente marcada por profundas desigualdades, carente de equipamentos urbanos, com uma morfologia urbana precária. Essa organização também reflete respostas diferenciadas para os municípios, como revelou o mapa temático produzido, o que reafirma a ideia de que o espaço pretérito conjugado ao espaço do presente conforma as rugosidades (SANTOS, 2001) na morfologia da paisagem.

Este trabalho também contribuiu para mostrar que os grandes projetos ensejam campos singulares de projetos políticos e de poder, onde são travadas disputas políticas, e que trazem também rupturas e continuidades na produção social do espaço, evidenciam ainda que o controle social destes processos ainda estão a ser construídos na direção da diminuição das desigualdades socioambientais e socioespaciais.

A imposição do período histórico atual produz uma nova geografia econômica nesta porção da RMBH, e nos dão algumas pistas de que pela magnitude e desdobramentos dos processos, ainda em curso, muitas outras possibilidades e necessidades de pesquisa ainda serão necessárias para o entendimento do fenômeno metropolitano e de sua complexidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FRANÇA, Bárbara Lúcia Pinheiro de Oliveira. O impacto socioespacial do Aeroporto Internacional Tancredo Neves no vetor norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2014.

FRANÇA, Bárbara Lúcia Pinheiro de Oliveira; MOL, Natália Aguiar; MENDONÇA, Jupira Gomes de; PINTO, Fábio Luís Gonçalves. O impacto socioespacial do Aeroporto Internacional Tancredo Neves no vetor norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2014.

HAESBAERT, Rogério. O mito da desterritorialização: do" fim dos territórios" à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HARVEY, David. Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Boitempo, 2014.

KASSARDA, John. Aerotropolis. Encyclopedia of Urban Regional Studies. West Sussex, John Wiley and Sons Press, 2017.

KASSARDA, J. D.; LINDSAY G. Aerotrópole: o modo como viveremos no futuro. São Paulo: DVS Editora, 2012.

LETICIA, Júnia. Vetor Norte de BH é a bola da vez do mercado imobiliário. ESTADO DE MINAS. 2016. Disponível em: < https://estadodeminas.lugarcerto.com.br/app/noticia/noticias/2012/12/10/interna_noticias,467 72/vetor-norte-de-bh-e-a-bola-da-vez-do-mercado-imobiliario.shtml>. Acesso em: nov. 2018.

MINAS GERAIS. Master Plan Econômico da RMBH. Aerotrópole Belo Horizonte e seu Hub AITN. Concepção, Planejamento e Implementação. Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais. 2013.

MOURA, Rosa. Arranjos Urbanos Territoriais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Setor de Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2009.

MOURA, Rosa. A dimensão urbano-regional na metropolização contemporânea. EURE (Santiago), v. 38, n. 115, p. 5-31, 2012.

PERUCCI, Gustavo. Vetor Norte segue na rota dos investimentos das grandes construtoras. ESTADO DE MINAS, 04/02/2016. Disponível em: < https://estadodeminas.lugarcerto.com.br/app/noticia/noticias/2016/04/02/internaz_noticias,49379/vetor-norte-segue-na-rota-dos-investimentos-das-grandes-construtoras.shtml>. Acesso em: nov. 2018.

Por que investir em moradia no Vetor Norte?. AV NORTE, cidade da publicação, 2017. Disponível em: <http://www. avnorte.com.br/noticia/porque-investir-em-moradia-no-vetor-norte/>. Acesso em: nov. 2018.

RIBEIRO, Luiz César Queiroz. As Metrópoles e o Direito à Cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira. IPPUR/UFRJ, Observatório das Metrópoles. Texto de circulação interna. No prelo

SABATIER, Paul. Theories of the Policy Process. Boulder: Westview Press, 2014.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. O Brasil. Território e Sociedade no início do século 21. Rio de Janeiro: Record, 2001a.

Saiba por que o vetor norte de bh se destaca e atrai novos moradores. Rede AV Norte, 17/01/2018. Disponível em: <https://blog.redevetornorte.com/saiba-por-que-o-vetor-norte-de-bh-se-destaca-e-atrai-novos-moradores/> . Acesso em: nov. 2018

SAVITCH, Hank; KANTOR, Paul. Cities in the International Marketplace. Princeton, Princeton University Press 2002.

STONE, Clarence. Reflections on regime politics: From governing coalition to urban political order. Urban Affairs Review v. 51, n.1, p. 101-137, 2015.

A DENSIDADE DE COMÉRCIOS E SERVIÇOS E O PADRÃO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO NOS EIXOS DE EXPANSÃO METROPOLITANA NORTE E SUL DE NATAL-RN

Nilberto Gomes de Sousa

Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo
Universidade Federal do Rio Grande do Norte
metropolis.nilberto@gmail.com

Julliani Laiss Alves Maia

Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais
Universidade Federal do Rio Grande do Norte
jullianelaiss@hotmail.com

RESUMO:

Este estudo teve por objetivo principal analisar o comportamento espacial dos setores comercial e de serviços nos eixos de expansão metropolitana Norte e Sul de Natal, em 2018, a fim de compreender o padrão territorial de desenvolvimento metropolitano. Para tanto, buscou-se identificar similaridades e diferenças quanto a densidade, porte e diversidade dos usos comerciais e de serviços. A abrangência territorial das análises realizadas considerou as duas zonas de contato entre os tecidos urbanos de três municípios da Região Metropolitana de Natal (RMN): Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, concentrando-se nas avenidas Bacharel Tomaz Landim e Abel Cabral. Os procedimentos empregados para a realização deste estudo abarcaram as etapas encadeadas de revisão teórica, captura de dados, verificação em campo, tratamento dos dados obtidos, elaboração cartográfica e de análises dos produtos obtidos. Os resultados alcançados apontam para o fortalecimento dos eixos Norte e Sul, no que concerne à densidade de atividades comerciais e de serviços; no entanto, características como porte e diversidade não favorecem o fortalecimento desses eixos.

Palavras-chave**:** Comportamento espacial. Comércio. Serviços.

ABSTRACT

The main objective of this study was to analyze the spatial behavior of the commercial and service sectors in the metropolitan expansion north and south of Natal, in 2018, in order to understand the territorial pattern of metropolitan development. For this purpose, we sought to identify similarities and differences in the density, size and diversity of commercial and service uses. The territorial coverage of the analyzes included the two contact zones between the urban tissues of three municipalities in the Natal Metropolitan Region (Natal), Natal, Parnamirim and São Gonçalo do Amarante, with the avenues of Bachelor Tomaz Landim and Abel Cabral. The procedures used to carry out this study included the linked stages of theoretical review, data capture, field verification, data processing, cartographic elaboration and analysis of the products obtained. The results obtained point to the strengthening of the North and South axes, as regards the density of commercial activities and services, however, characteristics such as size and diversity show that these axes still do not play a significant role in the deconcentration of commercial activities in the central region of the metropolis Natal.

key words: spatial behavior. Trade. Services.

INTRODUÇÃO

No contexto acadêmico e fora dele, os discursos favoráveis ou contrários à concentração confrontam seus argumentos. Nos anos 1960, as questões sobre o espraiamento urbano e as suas consequências impulsionaram as críticas às baixas densidades praticadas pela grande expansão do urbanismo modernista, sobretudo no pós-guerra.

A cidade compacta era para muitos a melhor resposta para se contrapor ao espraiamento. A economia na utilização de terras urbanas, a estrutura mais eficaz e econômica, a maior economia de energia, o melhor desempenho dos transportes coletivos, o acesso mais facilitado aos serviços, a vitalidade urbana, são os aspectos positivos reivindicados. No outro sentido, o maior *stress*, os espaços mais exíguos para

moradias, os impactos ambientais, a perda de privacidade e de iluminação direta, as consequências nefastas para a saúde mental e física dos citadinos, o congestionamento e a falência da infraestrutura, se alinham como características negativas para as altas densidades.

A cidade espraiada e as suas baixas densidades, argumentam seus defensores, oferecem mais tranquilidade e proximidade com a natureza e baixa poluição local. Por outro lado, essas configurações consomem mais solo urbano, exigem infraestruturas mais extensas, caras e subutilizadas, há necessidade de se percorrer maiores distâncias para as atividades cotidianas, aumentando a dependência do transporte individual e resultando em possíveis danos ambientais (JACOBS, 2000; BENTLEY et al., 1985; YEANG; BAXTER, 2000; HAUGHLEY, 2005; ROGERS, 2014; BOYKO, 2014)

Entre as duas extremidades, estão os defensores de uma solução a meio caminho que aceita, em consonância com a polimorfia da forma urbana, o *smart growth*. Atualmente, podemos encontrar regiões onde a cidade "central" não poderia funcionar sem as cidades de pequeno porte do entorno (SASSEN, 1998, p. 155). Encontramos ainda na economia globalizada esta dualidade – alta densidade, baixa densidade – convivendo na escala da cidade. A dispersão territorial – da qual a globalização é um reflexo – deságua no crescimento das funções e operações centralizadas, em geral, nos centros cada vez mais adensados da metrópole. Em oposição, as áreas vizinhas ou distantes dos centros, que são menos adensadas, configuram o contraste intraurbano (SASSEN, 1998; CASTELLS, 2001; MAIGNANT, 2004; KOOLHAAS, 2008).

A densidade em suas diversas expressões (habitacional, construtiva, de serviços), em geral, está presente nos instrumentos de regulação e planejamento urbano. Por meio dela, podemos descrever, analisar e simular as configurações urbanas encontradas ou futuras. A densidade também é um instrumento capaz de reestruturar e reordenar a cidade, além de reorientar territórios, revitalizar centros urbanos, organizar e concentrar usos, equipamentos, espaços livres, promover a convivência citadina, contribuir para melhorar a eficiência dos sistemas de transporte e serviços, além de incrementar a diversidade de usos e a vitalidade urbana.

No entanto, esta não pode ser vista apenas como uma questão simplesmente matemática sem relação com a realidade do espaço gerado. No complexo processo de desenvolvimento urbano, as decisões a seu respeito afetam fatores como: morfologia, tipologia construtiva, características espaciais, mobilidade, entre outros (ACIOLY; FORBES, 1998; MAIGNANT, 2004; BERGHAUSER PONT; HAUPT, 2009; LUCAN, 2012).

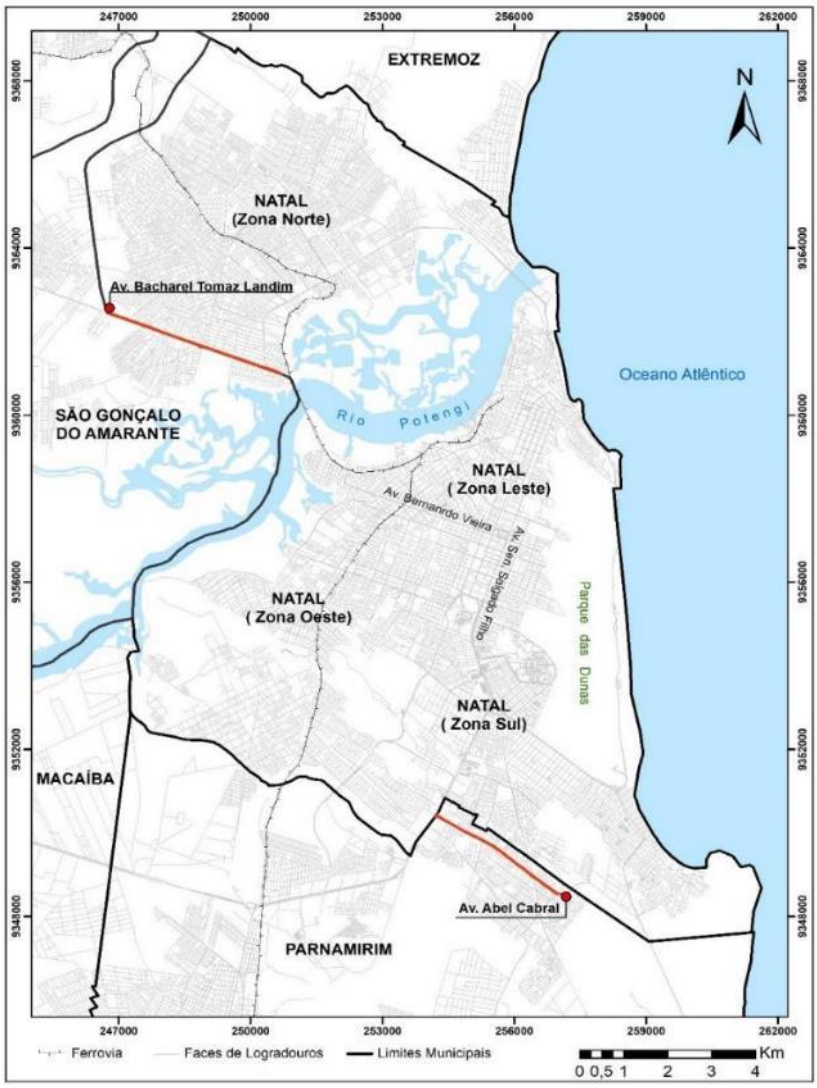
Em Natal, capital do Rio Grande do Norte, e área de estudo desta pesquisa, a dispersão como lógica de crescimento das forças sociais prevaleceu nos episódios de expansão da cidade. A despeito das recomendações, postas no Plano Urbanístico e de Desenvolvimento de Natal (1974), acreditava-se numa expansão linear em harmonia com o paralelismo dos principais eixos viários e observando uma distribuição contínua de usos, evitando setores ilhados ou cercados, proposição que resultaria em uma coesão e continuidades do tecido urbano que teria a preocupação de

> estender os serviços públicos essenciais a todas as áreas residenciais, com a eliminação dos contrastes antidemocráticos e desumanos entre as mesmas; e tornar tão mais rápido e confortável quanto possível o

> deslocamento rotineiro das pessoas ente suas diferentes atividades (LIMA, 2001, p. 96).

Nas décadas posteriores à elaboração desse plano, a Região Metropolitana de Natal (RMN) viveu um processo de urbanização descontinuada que produziu ocupações desiguais permeadas pela especulação imobiliária e infraestrutura e serviços insuficientes. Alguns desses “saltos” sobre os vazios urbanos, ocuparam os principais eixos viários que definem as fronteiras com os municípios de São Gonçalo do Amarante (Av. Bacharel Tomaz Landim), e Parnamirim (Av. Abel Cabral), municípios que juntos apresentam o maior nível de integração, na Região Metropolitana de Natal, conforme o Observatório das Metrópoles (2015). As avenidas Bacharel Tomaz Landim e Abel Cabral, destacadas no Mapa 1, são trechos importantes no sistema viário da RMN, que articulam e distribuem o tráfego local para os bairros a que servem às cidades vizinhas.

Mapa 1 – Avenidas Bacharel Tomaz Ladim e Abel Cabral, Região Metropolitana de Natal – RN



Fonte: elaborado pelos autores.

Ressalta-se ainda que as ocupações ao longo desses eixos, são os principais pontos de contato entre os tecidos urbanos desses municípios. Nesse sentido, compreendendo a importância territorial desses eixos de expansão metropolitana, pergunta-se: qual o padrão territorial de desenvolvimento da região metropolitana funcional de Natal, a partir da análise da concentração de usos comerciais e de serviços?

Isto é, a distribuição de comércios e serviços, incluindo os serviços públicos e institucionais em cada porção dos municípios favorece o fortalecimento desses eixos de expansão? Como se comportam espacialmente nos eixos Norte e Sul de Natal, quanto à densidade, ao porte e à diversidade, os setores de comércio e de serviços?

Diante desse contexto, este estudo teve por objetivo principal analisar o comportamento espacial dos setores comercial e de serviços nos eixos de expansão metropolitana norte e sul de Natal, em 2018. Para tanto, buscou-se identificar similaridades e diferenças quanto a densidade, diversidade e porte das localizações comerciais e de serviços e, por fim, revelar o nível atração que esses eixos exercem no território metropolitano.

A abrangência territorial das análises realizadas sãos as Avenidas Bacharel Tomaz Landim e Abel Cabral, eixos rodoviários de destaque nas duas zonas de contato, ou nas suas proximidades, como é o caso da Avenida Abel Cabral, entre os tecidos urbanos de três municípios da Região Metropolitana de Natal (RMN): Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante. Essa escolha justifica-se pelas seguintes razões: esses municípios são, entre os 14 municípios que integram a Região Metropolitana de Natal, os que apresentam os maiores níveis de integração, conforme define o Observatório das Metrópoles (2015), ademais de serem, nesta região, os mais populosos[40].

Pressupõe-se, inicialmente, que essas avenidas apresentam usos que as sustentam como eixos expressivos no contexto de desenvolvimento territorial. Tendo em vista a aproximação dos tecidos urbanos dos municípios envolvidos e sendo estes eixos de expansão, tratam-se de zonas atrativas de usos comerciais e de serviços diversos. O encadeamento de procedimentos metodológicos expressos a seguir, objetiva a comprovação, ou não, dessa hipótese.

METODOLOGIA

Os procedimentos empregados para a realização deste estudo abarcaram as etapas encadeadas de revisão teórica, captura de dados, verificação em campo, tratamento dos dados obtidos, elaboração cartográfica e de análises dos produtos obtidos. Sobre a revisão teórica, esta etapa incluiu a leitura de obras que versam, principalmente, sobre organização espacial, padrões territoriais urbanos, concentração e dispersão urbana. Entre as fontes utilizadas para revisão teórica, destacam-se: Jacobs (2000); Bentley et al. (1985) Yeang; Baxter e (2000); Haughley (2005); Rogers (2014); Boyko (2014); Sassen (1998) e Castells (2001). Ademais, incluiu a observação de trabalhos relacionados já realizados para a área em análise.

[40] De acordo com o último censo, Natal possuía 803.811 habitantes, Parnamirim 202.456 e São Gonçalo do Amarante 87.700. Disponível em: https://www.cidade-brasil.com.br/municipio-natal.html. Acesso em: 10 set. 2018.

A captura de dados foi inicialmente feita por meio da plataforma virtual OpenStreetMap, em 2018. Sobre as informações disponibilizadas nessa plataforma, deve-se considerar a natureza aberta desse ambiente colaborativo. Tratam-se de informações que são apresentadas de forma geral, isto é, a identificação do serviço é de natureza visual, feita pelos usuários por meio dos ícones disponibilizados que representam os diversos usos. Nesse sentido, viu-se a necessidade de confirmação dessas informações *in loco*, para finalmente, proceder-se o tratamento dos dados e as análises necessárias. A pesquisa de campo foi realizada em setembro de 2018.

Em seguida, essas informações foram classificadas e empregadas na elaboração de produtos cartográficos, a partir da utilização de Sistema de Informações Geográficas (SIG). Tendo como foco principal a análise dos usos existentes ao longo das avenidas Bacharel Tomaz Landim e Abel Cabral, um banco de dados contendo um conjunto de 514 localizações foi constituído, sendo 311 pertencentes à Av. Bacharel Tomaz Landim, considerando um trecho de 2,29 km aproximadamente. As 203 localizações restantes, por sua vez, pertencem à Av. Abel Cabral, considerando um trecho de 2,65 km aproximadamente.

Quanto ao alcance dos objetivos propostos, para a identificação de similaridades e diferenças relativas a densidade, diversidade e porte das localizações comerciais e de serviços, nos reportamos, inicialmente, aos Planos Diretores dos municípios estudados. Com a finalidade de extrair as regras de uso do solo adotada por cada um deles, essa averiguação se fez necessária para a definição das categorias de usos e serviços a serem adotadas no contexto desta pesquisa.

Nesse sentido, observou-se que os municípios analisados permitem todos os usos em suas áreas urbanas, também contemplando os usos mistos. Todos fazem ressalvas quanto às atividades consideradas de impactos urbanísticos ou ambientais que estão sujeitas à autorização espacial e apresentação de medidas de mitigação dos impactos indesejados ou incompatíveis. O município de São Gonçalo do Amarante é o único, entre os estudados, que define no corpo do seu Plano Diretor os usos, classificando-os como: Residencial multifamiliar ou unifamiliar; não residencial privado e não residencial público. No entanto, os mapas de uso e ocupação do solo atualmente em elaboração na Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo de Natal – SEMURB, definem apenas duas categorias de uso: comercial ou residencial.

Em vista disso, além da averiguação nos planos urbanísticos dos municípios relacionados à investigação, foram realizadas pesquisas em legislações de outras cidades brasileiras. A Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – LPUOS, do Município de São Paulo, por exemplo, estabelece duas categorias de uso do solo: Uso Residencial (unifamiliar ou multifamiliar) e Uso não Residencial, sendo admitido o uso misto no lote ou na edificação.

Mais detalhada que essa, a Lei de Uso e Ocupação do Solo de Brasília – DF, define parâmetros de uso do solo que admitem: uso residencial exclusivo ou obrigatório; comercial, prestação de serviço, industrial, industrial e residencial não obrigatório; comercial, prestação de serviços, institucional e industrial; comercial, prestação de serviços, institucional e industrial; comercial, prestação de serviços, institucional, industrial, residencial; equipamento público e posto de abastecimento de combustível.

Embora tenhamos explorado esses e inúmeros outros exemplos, nenhum deles se aproximou de forma satisfatória dos resultados encontrados no levantamento preliminar de usos e atividades realizados nesta pesquisa. Desse modo, com vistas à definição das categorias de uso e ocupação que nos permitam atingir os objetivos deste trabalho, o levantamento preliminar nos conduziu ao estabelecimento das seguintes classes de usos do solo, conforme o Quadro 1, a seguir.

Quadro 1 – Categorias de uso do solo para o conjunto de localizações em análise

1. DENSIDADE		2. PORTE	3. DIVERSIDADE
1.1 Categoria	1.2 Subcategoria		3.1 Descrição
Residencial	_	Unifamiliar	Casa – unitária
		Multifamiliar	Condomínios residenciais
Não residencial	Comercial	Grande Médio Pequeno	Atividades comerciais
	Serviços		Atividades de serviços
	Institucional		Instituições religiosas, Órgãos Públicos Administrativos, Ensino, Saúde
	Fechado	_	Ponto comercial fechado
Misto	Uso residencial e não residencial	Grande Médio Pequeno	Localizações em que há uso residencial e de uma outra atividade. * O Porte deste tipo de localização refere-se à atividade não residencial
Terreno Vazio	_		Não há utilização

Fonte: elaborado pelos autores.

Para analisar o nível de densidade, isto é, a concentração de usos comerciais e de serviços frente aos demais tipos de usos existentes ao longo das Avenidas Bacharel Tomaz Landim e Abel Cabral, classificou-se as localizações em residencial, não residencial, misto, terreno vazio. Além dessa primeira ampla classificação, uma segunda classificação ressaltou as particularidades das localizações em que há usos não residenciais (comercial, serviços, institucional e fechado) e usos mistos.

Quanto ao porte, para as localizações de uso não residencial, as análises consideraram, além do tamanho do estabelecimento, a abrangência espacial da atividade. Isto é, se a atividade realizada abrange a escala vicinal (pequeno porte), de bairro (médio porte), setorial ou específico (grande porte). Já para as localizações de uso residencial, as análises ressaltaram a unidade residencial, isto é, se há uma única residência ou mais de uma, na mesma localização.

Por fim, para a análise da diversidade de usos, nesses eixos, considerou-se as descrições de cada um dos usos do conjunto das 514 localizações demarcadas, conforme exposto no Quadro 1, anteriormente. Entre as descrições para atividades comerciais e de serviços, os produtos cartográficos gerados para este tema destacaram: os estabelecimentos de saúde, os estabelecimentos de ensino, os estabelecimentos

financeiros, as instituições religiosas (igrejas), os postos de combustíveis, os centros comerciais, os estabelecimentos de alimentação, os estacionamentos e os estabelecimentos fechados.

PRINCIPAIS RESULTADOS

A hipótese inicial apostava na influência que a particularidade da aproximação dos tecidos urbanos e a presença dos eixos de expansão poderiam exercer 1) na atração de usos comerciais e de serviços; 2) na "duplicação" de alguns serviços públicos (educação, saúde, segurança); 3) na diferenciação da região norte, devido à condição de ligação intermunicipal da Av. Tomaz Landim.

EIXO NORTE: Av. TOMAZ LANDIM

Esse eixo tem como característica uma clara predominância do uso comercial e de serviços (73,95%), seguido dos usos mistos (12,54%). O uso residencial aparece em terceira posição, com 6,75%, enquanto o uso institucional representa apenas 1,93% dos usos, sendo inferior ao índice de terrenos vazios, que é de 4,82%.

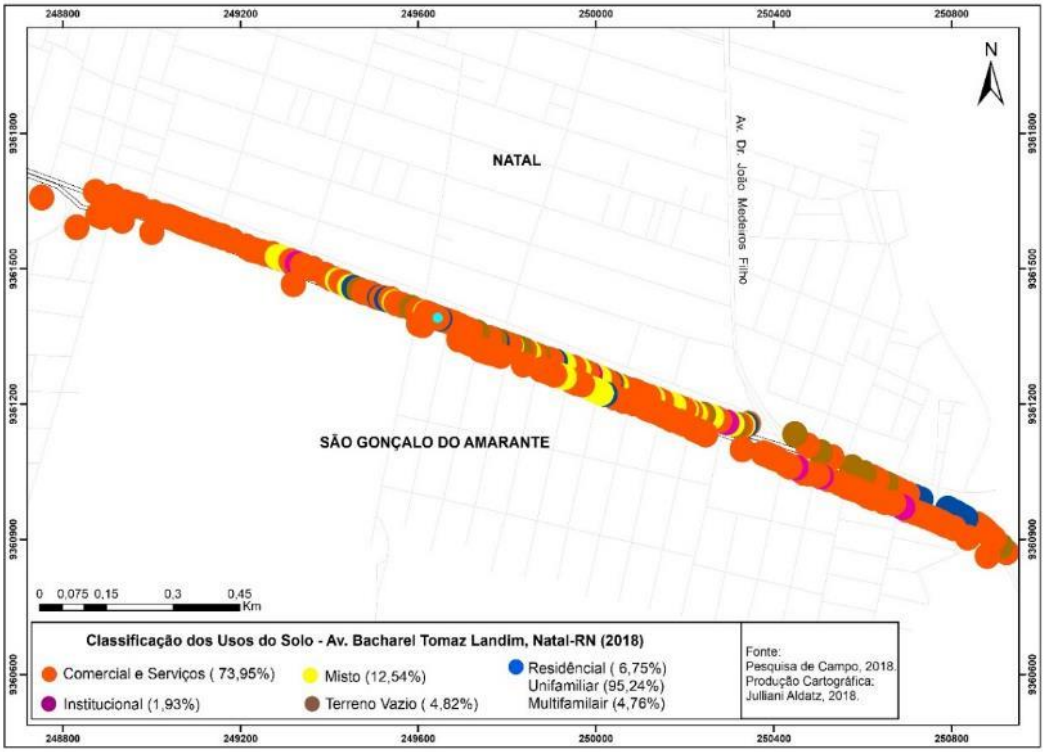
DENSIDADE DE USOS

A maior quantidade de usos está localizada no lado de Natal que conta com 209 usos, o que corresponde a mais que o dobro dos situados no lado de São Gonçalo do Amarante, onde encontramos 102 usos.

Podemos fazer algumas inferências que justificam o maior número de usos no lado natalense do eixo. A primeira delas é que os resultados encontrados são, em parte, consequência de uma ocupação espontânea anterior às regulamentações municipais ou em desobediência a estas, que gerou, em função do valor comercial da localização, um grande número de lotes com pequenas testadas voltadas para o eixo de expansão. A seguir, é importante lembrar que, antes da duplicação desse eixo, a via pavimentada era a do lado natalense. Este fato, supomos, favoreceu o estabelecimento de usos comerciais. Por fim, a pesquisa de campo constatou a frequente subdivisão operada nas edificações para que um mesmo imóvel comporte mais de um estabelecimento com usos diversos. Essas subdivisões, portanto, contribuem significativamente para o adensamento dos usos no lado natalense.

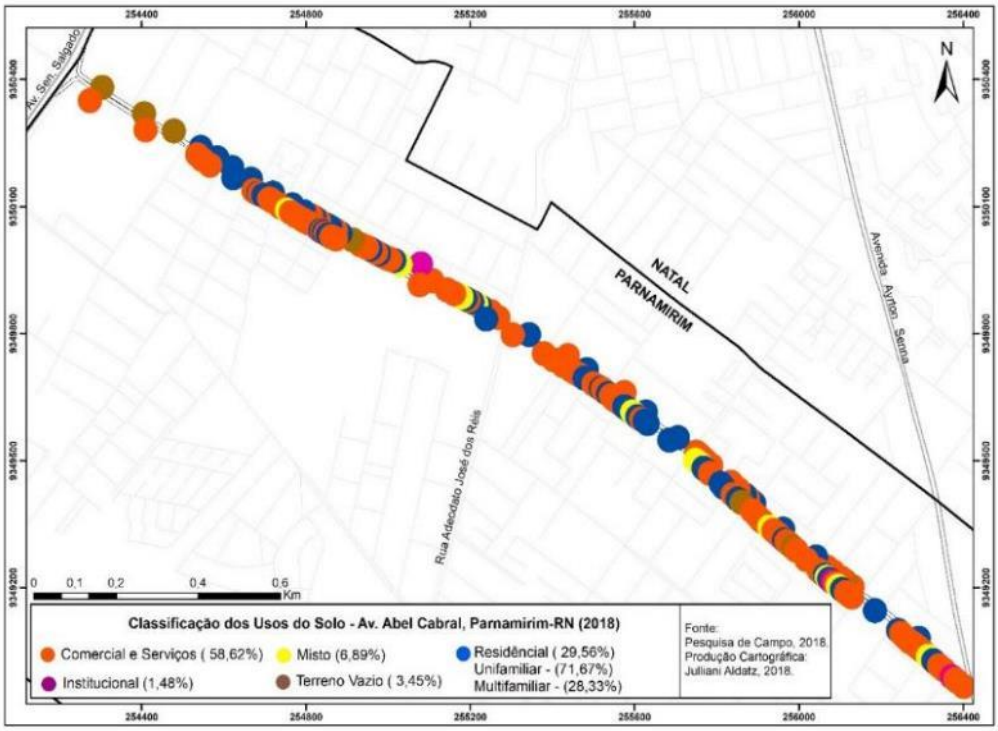
A ocupação mais tardia, a presença de grandes glebas, em especial a ocupada por uma antiga indústria e a posterior pavimentação do lado de São Gonçalo do Amarante, são os fatores que justificam, em nosso entendimento, a menor quantidade de usos nesse lado. Ainda neste lado, é perceptível a baixa densidade de usos nos trechos onde se localizam as grandes glebas. No geral, os estabelecimentos fechados representam 9,6% do total dos usos identificados. A maior parte deles encontra-se no lado de Natal.

Mapa 2 – Classificação dos usos do solo para a Av. Bacharel Tomaz Landim, Natal-RN, 2018



Fonte: elaborado pelos autores.

Mapa 3 – Classificação dos usos do solo para a Av. Abel Cabral, Parnamirim-RN, 2018



Fonte: elaborado pelos autores.

EIXO SUL: AV. ABEL CABRAL

Esse eixo tem como característica dominante o uso comercial e de serviços, que perfazem 58,62% do total. Na segunda posição, temos o uso residencial, com 29,56%, e o uso misto, aparecendo com 6,89%. O uso institucional representa apenas 1,48% dos usos, sendo inferior ao índice de terrenos vazios, que é de 3,45%.

DENSIDADE DE USOS

Mais uma vez, podemos nos reportar à origem do parcelamento local para avançar algumas deduções sobre a densidade de usos encontrada. Ao contrário do eixo norte, a expansão da ocupação da zona sul de Natal, se deu por meio de conjuntos habitacionais (MEDEIROS, 2007), sobretudo nos anos 1980[41]. Esses conjuntos ocuparam áreas contíguas ou próximas da Av. Abel Cabral. No trecho próximo à Av. Sen. Salgado Filho (BR 101), ainda encontramos áreas remanescentes das grandes propriedades que configuravam a zona sul da cidade.

Nos conjuntos habitacionais constatamos com frequência a mudança de uso nos lotes/casas lindeiras aos principais eixos de circulação. Esses imóveis mudam de uso por completo ou recebem adições para abrigar comércios ou serviços.

Neste eixo é marcante a presença do uso residencial. Embora o uso unifamiliar seja mais presente, o uso multifamiliar tem impacto importante em função das dimensões dos empreendimentos. São, em geral, condôminos horizontais e, sobretudo, verticais com grande número de unidades. Em razão das grandes áreas ocupadas por esses condomínios verticais, percebemos uma alternância/dispersão na concentração dos usos comerciais e mistos ao longo da avenida.

p. 219

Os resultados atestam a maior concentração de comércio, serviços e usos mistos na Av. Tomaz Landim. No entanto, com porcentagem de usos comerciais e de serviço não muito diferentes dos encontrados na Av. Tomaz Landim, o uso residencial é bem mais expressivo na Av. Abel Cabral. No que tange aos usos institucionais, a diferença não é marcante.

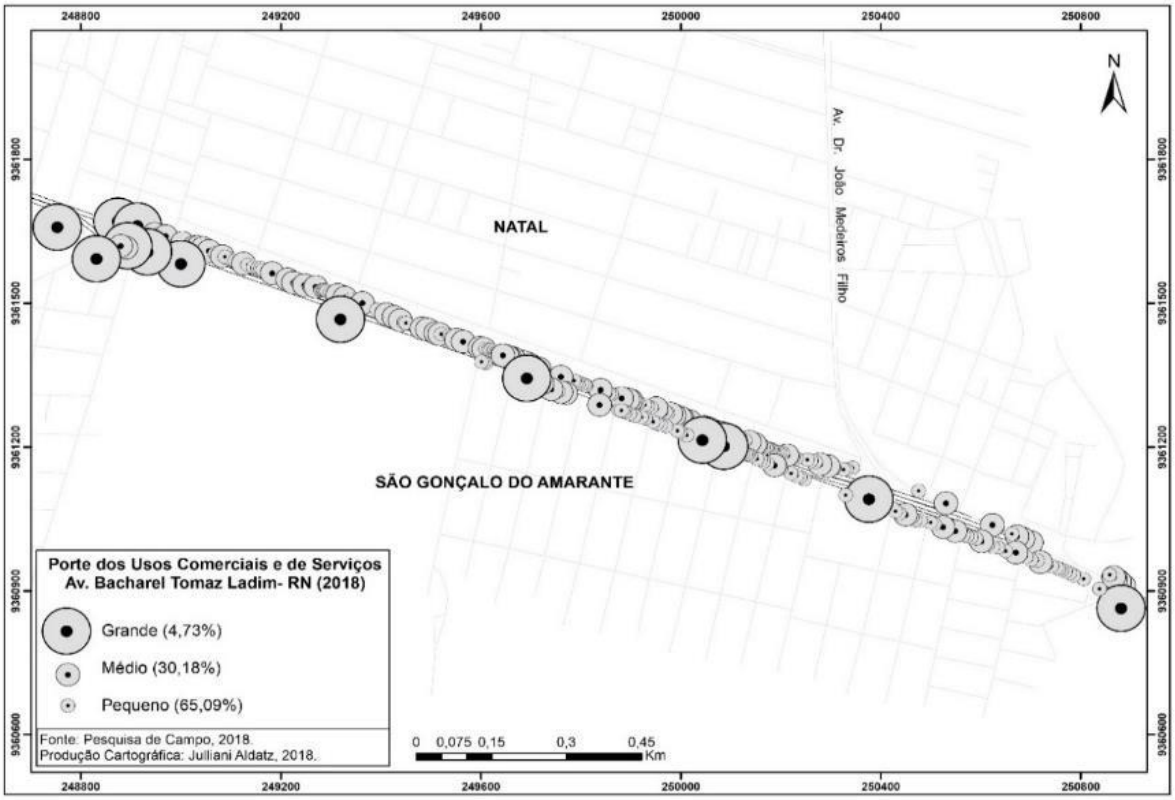
O PORTE

O parcelamento dominante do lado natalense, composto na sua maioria de lotes com pequenas testadas, aliados às subdivisões operadas nas edificações que os ocupam, justificam o pequeno porte da maioria dos usos encontrados na Tomaz Landim, que representam 65% do total. Os usos de grande porte são apenas 4,73%. Outro dado significativo é o de que, se considerarmos a dimensão da testada do lote, na sua maioria, os terrenos vazios desse lado são de médio porte. Podemos questionar a esse respeito, se a comprovada vocação para os pequenos comércios contribui para esses vazios, não havendo viabilidade econômica para uma presença mais forte dos usos de médio ou grande porte na área.

[41] Segundo Medeiros (2007), entre os anos de 1967 a 1989, foram edificados 23 conjuntos habitacionais na zonal sul de Natal. 12 deles nos anos 1980. Nesse período, encontramos nas proximidades da Av. Abel Cabral no lado natalense o conjunto Pirangi, com 2.100 unidades (casas); o conjunto Natal Sul, com 185 unidades (casas) e o conjunto Serrambi IV, com 712 unidades (apartamentos). No lado de Parnamirim, o conjunto Residencial Bertioga, com 352 unidades (apartamentos); o conjunto Guaíra, com 448 unidades (casas), e o Bosque dos Eucaliptos (casas).

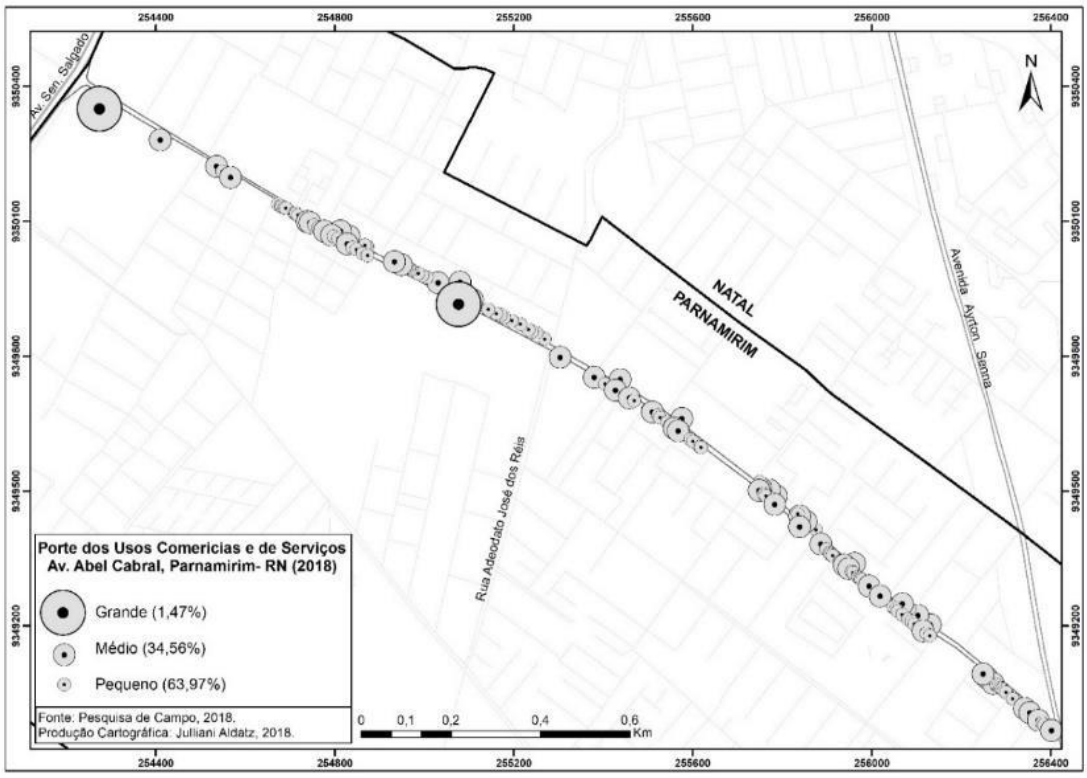
No lado de São Gonçalo do Amarante, situam-se a maioria dos usos de grande porte. É visível a concentração de usos de grande porte na extremidade esquerda do trecho investigado onde se situa o acesso que leva à sede do município de São Gonçalo do Amarante.

Mapa 4 – Porte dos usos comerciais e de serviços para a Av. Bacharel Tomaz Landim, Natal-RN, 2018



Fonte: elaborado pelos autores.

Mapa 5 – Porte dos usos comerciais e de serviços para a Av. Abel Cabral, Parnamirim-RN, 2018



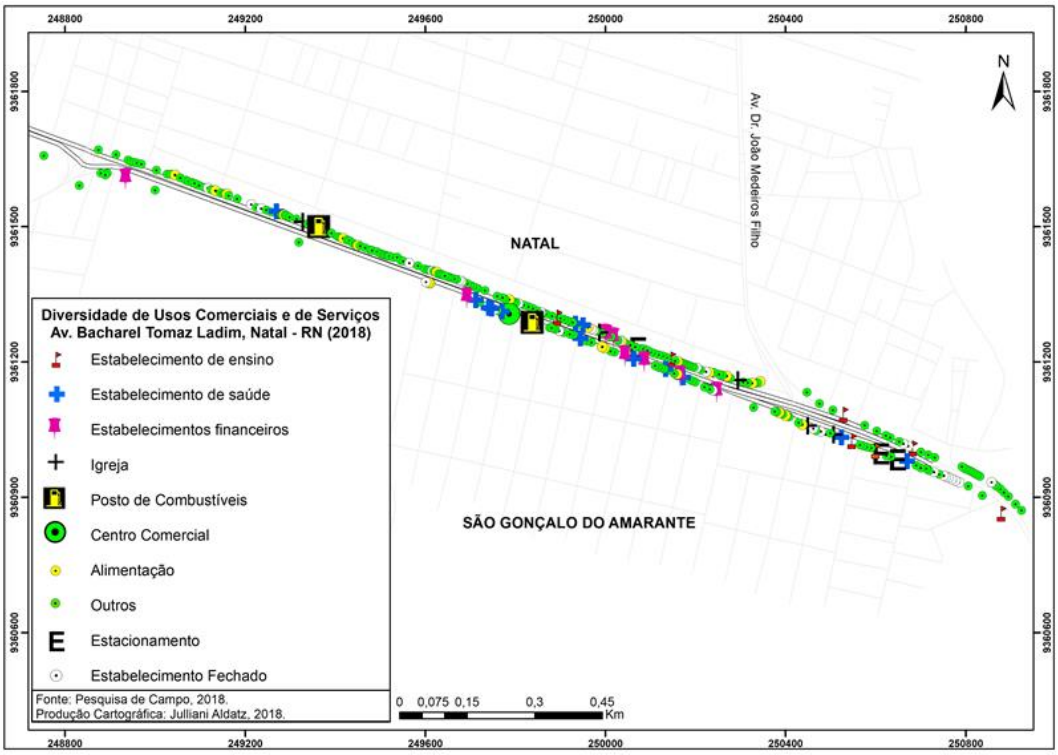
Fonte: elaborado pelos autores.

Nesse eixo destacam-se as agências bancárias e os grandes equipamentos de varejo e atacado dos seguimentos de material de construção, móveis e supermercados.

No eixo sul, os usos de pequeno porte dominam, com 63,97% dos casos identificados. Os usos comerciais ou mistos de grande porte são escassos. A ausência dos usos de grande porte pode ser explicada pela característica mais local da via que, embora próxima às fronteiras das duas cidades, não serve de acesso ou saída para outros municípios da RMN. Assim sendo, seus usos restringem-se a atender a escala do bairro. Nesse eixo, uma concessionária de automóveis e uma distribuidora representam os únicos usos de grande porte.

Os usos de pequeno e médio porte possuem números próximos nas duas avenidas estudadas. Contudo, há uma distância importante em relação aos usos de grande porte. Nesse quesito, a Av. Tomaz Landim se destaca pela presença mais vigorosa de usos de grande porte. Esse fato pode ser explicado, como citamos anteriormente, pelo papel de acesso a outros municípios da RMN desempenhado pelo trecho estudado. Na Av. Abel Cabral, o uso de grande porte próximo à Av. Salgado Filho (BR 101), juntamente com os grandes terrenos vazios nesse trecho, cria a expectativa de ocupação por usos de grande porte ou grandes condomínios residenciais em função sua proximidade com a Avenida/BR.

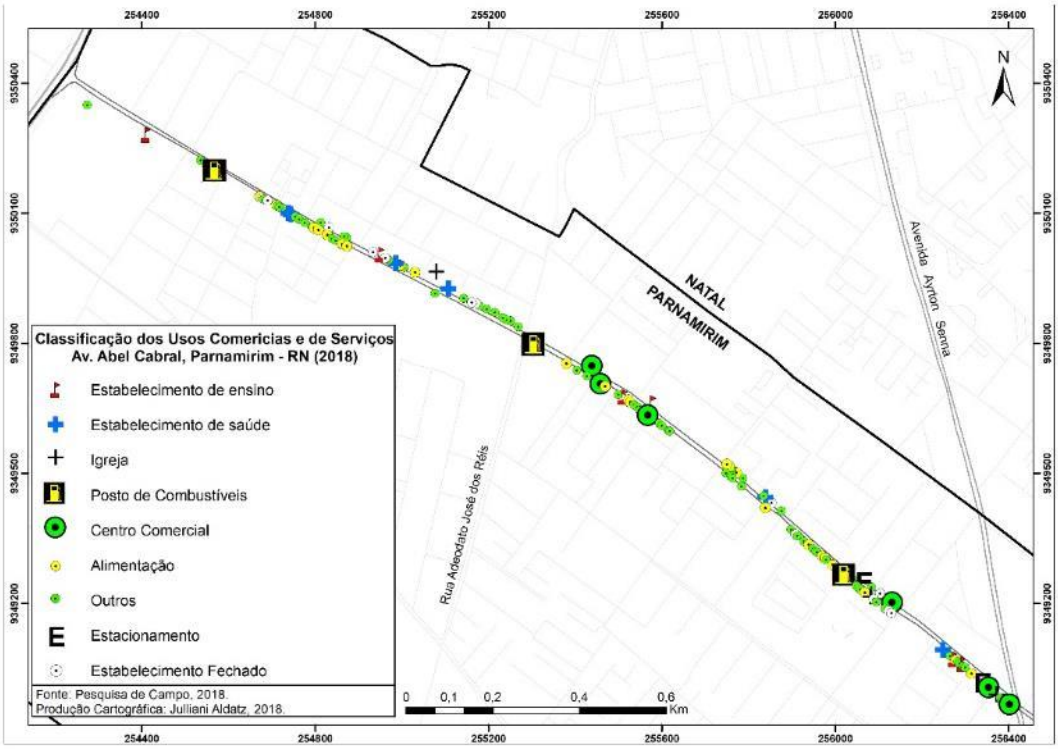
Mapa 5 – Diversidade de usos comerciais e de serviços para a Av. Bacharel Tomaz Landim, Natal-RN, 2018



p. 222

Fonte: elaborado pelos autores.

Mapa 5 – Diversidade de usos comerciais e de serviços para a Av Bacharel Tomaz Landim, Natal-RN, 2018



Fonte: elaborado pelos autores (2018).

DIVERSIDADE

A diversificação dos usos da Tomaz Landim reflete a sua função de eixo de ligação metropolitana e o pequeno porte desses usos. Por esses motivos, nela encontramos usos que atendem aos bairros próximos e as demandas de outros municípios da RMN. Nesse sentido, é reveladora a presença de doze estabelecimentos de saúde e de oito estabelecimentos financeiros.

Além dos usos que podemos identificar no mapa, destacamos a existência de uma grande quantidade de óticas, lojas de produtos importados baratos, lojas de confecções, metalúrgicas, farmácias, pequenas lanchonetes e self-service. Se considerarmos que os estabelecimentos fechados serão, pelo menos em parte, reativados, podemos aspirar a um acréscimo na diversidade dos usos.

Na Av. Abel Cabral, a diversidade atende sobretudo às demandas locais. Em função dessa característica, não encontramos um uso que se destaque quantitativamente. O que marca é a presença dos centros comerciais, alguns deles projetados juntamente com os grandes condomínios residenciais verticalizados, onde respondem à necessidade de uma área comercial contígua às habitações.

Além dos usos pontuados no mapa: salões de beleza, restaurantes, lanchonetes, padarias, lojas de confecções, academias, perfumarias, farmácias, oficinas automotivas; na avenida, os estabelecimentos fechados representam 6,4% do total dos usos investigados.

p. 223

Para as duas avenidas, os usos são os elencados no Quadro 1. Nesse contexto, a situação e o papel das avenidas na escala metropolitana não produzem, aparentemente, contrastes expressivos. O que podemos grifar é a recorrência de alguns desses usos. Encontramos na Av. Tomaz Landim um número maior de usos voltados para a saúde (12) e de estabelecimentos financeiros (7). Do seu lado, a Av. Abel Cabral tem apenas cinco usos voltados para a saúde e não possui estabelecimentos financeiros, mas possui seis (6) centros comerciais contra apenas um (1) na Av. Tomaz Landim.

REFLEXÕES FINAIS

Os resultados obtidos apontam para a consolidação das avenidas estudadas, no que concerne à concentração de atividades comerciais e de serviços, levando-se em conta o entorno próximo O eixo norte (Av. Tomaz Landim), apresenta maior densidade de uso comercial, de serviços e atraiu maior quantidade de usos de grande porte. O eixo sul (Av. Abel Cabral), por sua vez, com expressiva presença do uso residencial, apresenta uma densidade de serviço e comércio inferior à do eixo norte. O caráter de eixo de integração metropolitano exercido pela Av. Tomaz Landim pode explicar as diferenças.

Esses eixos configuram-se como áreas comerciais que proveem, no caso do eixo norte, as necessidades locais, do bairro e parte da RMN e, no eixo sul, atende as demandas locais e dos bairros próximos.

No entanto, a falta de articulação das áreas contíguas aos eixos com o restante do tecido urbano do município, caso das áreas pertencentes aos municípios de Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, parece ter duas consequências opostas. Nas áreas de Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, mostra-se como um fator de

impedimento à integração intraurbana e favorece a simbiose com a cidade polo (Natal). Na escala metropolitana, mostra-se como um fator de impedimento à desconcentração das atividades da sede municipal e, consequentemente, de uma maior dinâmica regional. Pelo lado natalense, as áreas contíguas ao eixo norte possuem um tecido contínuo sem áreas "vazias" que dificultem uma desejada integração com o restante da cidade. Neste caso, todavia, a continuidade do tecido urbano não impediu a concentração dos usos não residenciais ao longo do eixo de integração metropolitana. No eixo sul, o adensamento comércio/serviço encontra-se no município vizinho, que acaba por suprir as demandas da área natalense em seu entorno.

Nesse sentido, os resultados obtidos apontam para a necessidade de entender o processo de urbanização/dispersão para além do mero espraiamento do tecido urbano. Rogers (2005) vislumbra como solução adequada para se corrigir dispersões, segregações e desigualdades das aglomerações urbanas, a constituição de uma rede de vizinhança, composta por núcleos constituídos por uma diversidade de atividades sociais, comerciais e institucionais, áreas verdes e espaços públicos, o todo adequadamente servido pelas redes de transporte público.

Adotando essa perspectiva, podemos vislumbrar nesses eixos de expansão a potencialidade para, reestruturados seus entornos, se tornarem parte de uma rede de vizinhança que por sua posição peculiar seria a uma só vez intramunicipal e intermunicipal.

Refletir sobre os problemas, os conflitos e as possíveis soluções, nos leva a inquirir sobre as decorrências desse processo de urbanização fronteiriça no que tange ao comportamento espacial dos setores de serviço e comércio e dos seus portes nessas áreas.

Quais as influências do afastamento do núcleo formador do município? A distância física atenua a intensidade dos comandos da administração municipal? Quais as implicações de uma governança "partilhada" num território onde as responsabilidades aparentemente se confundem, a ponto de essas áreas serem comumente denominadas de "nem"? Termo que expressa, no entendimento comum, o esquecimento daquela população resultante do jogo de transferência de responsabilidades entre administrações. Como se opera a distribuição de serviços públicos e institucionais em cada porção dos municípios? São questões que apontam para a necessidade de entender o processo de urbanização/dispersão para além do mero espraiamento do tecido urbano.

REFERÊNCIAS

BARTHELEMY, M. The structure and dynamics of cities: Urban data analysis and theoretical modeling. New York: Cambridge Universit y Press, 2016. 278 p.

BATTY, M. Smart cities, big data. Environment and Planning B: Planning and Design 2012, London, n. 39, p. 191-193, 2012.

BATTY, M. The new science of cities. Cambridge: MIT Press, 2013. 496 p.

BERGHAUSER PONT, M.; HAUPT, P. Space, density and urban form. Delf: Technische Universiteit Delf, 2009.

BROCHON, G. The center: une ville laboratoire en plein désert. Les Cahier de la ville responsable, Paris, Abr 2014.

BUSQUETS, J.; KATSIKIS, N. Manhatthan rectangular grid for ordering an island. New York: Applied Research and Design Publishing, 2017.
CALABI, D. História do urbanismo europeu: questões, instrumentos, casos exemplares. São Paulo: Perspectiva, 2012.
CASTELLS, M. A sociedade em rede. Tradução de Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.
CASTELLS, M.; HALL, P. Las tecnópolis del mundo. Madri: Alianza Editorial, 1994.Disponivel em: http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_tc/article/view/12570/12269. Acesso em: 2 ago. 2018.
CHOAY, F. L'urbanisme, utopies et realités une anthologie. Paris: Editions du Seuil, 1965.
GEYH, P. Cities, citizens, and technologies: urban life and postmodernity. New York: Routledge, 2009.
JALLON, B.; NAPOLITANO, U. Paris Haussmann. Paris: Éditions du Pavillon de l'Arsenal, 2017. 263 p.
KOHLSDORF, M. E. A apreensão da forma da cidade. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996. 253 p.
KOOLHAAS, R. Nova York delirante: um manifesto retroativo para Manhattan. Tradução de Denise Bottmann. Barcelona: Gustavo Gili, 2008.
LAMERS-SCHUTZE, P.; EVERS, B. Teoria da arquitetura: do renascimento até aos nossos dias. Tradução de Maria do Rosário Paiva Bloléo. Lisboa: Taschen, 2003.
LEFEBVRE, H. O direito à cidade. São Paulo: Moraes, 1991[1968].
LIMA, P. D. Natal século XX: do urbanismo ao planejamento urbano. Natal: EDUFRN, 2001.
LUCAN, J. OMA - Rem Koolhaas: pour une culture de la congestion. Paris: Electa Moniteur, 1990.
MARTIN, L. The grid as generator. Cambridge, 4, 2000.
MEDEIROS, S. R. F. Q. D. A casa própria: sonho ou realidade? um olhar sobre os conjutos habitacionais em Natal. Natal: [s.n.], 2007. Disertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.
MITCHELL, W. J. City of bits: space, place, and the infobahn. Cambridge: MIT Press, 1995.
PANERAI, P. Análise urbana. Tradução de Francisco Leitão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006. 198 p.
ROGERS, R. Cidades para um pequeno planeta. Barcelona: Gustavo Gili, 2005.
SALINGAROS, N. A. Principles of urban structure. Amsterdan: Techne Press, 2005. 252 p.
SASSEN, S. As cidades na economia mundial. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

CIRCUITOS DE RESISTÊNCIA SOB AS LUZES DA METRÓPOLE NEOLIBERAL: ANÁLISE SOCIOESPACIAL DA FRAGMENTAÇÃO E DISPERSÃO URBANOS NA PERIFERIA BELO-HORIZONTINA

Patrícia Silva Gomes

Profa. da FAU UnB
e-mail: patriciasgomes@unb.br

INTRODUÇÃO

Vista por suas luzes noturnas iluminando o espaço disperso e fragmentado, a metrópole neoliberal parece encerrar a metrópole fordista como ponto luminoso saturado que se dilui do core sobre a periferia contígua.

Buscando explicar uma espécie de ossatura do arranjo econômico neoliberal, as teorias da economia espacial reforçam que as cidades continuam sendo o *lócus* da produção e do trabalho, contudo, em contornos fundamentalmente diferentes daqueles que conformaram o arranjo fordista, definindo, perversamente, de forma espraiada e seletiva, os espaços mais dinâmicos e competitivos, enquanto exclui imensos territórios. A posição relativa de cada lugar é então determinada pelas técnicas (trabalho) e vantagens comparativas (recursos) que dispõem.

Essas mudanças econômicas vieram acompanhadas de alterações demográficas e sóciourbanísticas. Em uma análise diacronia da teoria urbana ortodoxa da cidade fordista e neoliberal, grandes *gaps* se formam na compreensão de urbanismos mais cosmopolitas, incorporando a forma urbana do sul global, e as possibilidades de articulação dos circuitos globais de emancipação e resistência, pelo comum urbano (Dardot; Laval, 2014).

Esses espaços, definidos por uma globalização de cima e por uma globalização de baixo, geram um emaranhado de fluxos – materiais e imateriais – que ligam os fixos – pontos dispersos, elitizados, fragmentados, precários –, resultando em um choque de forças centrípetas e centrífugas estruturadoras do território. p. 227

Frente a esses contornos fazem-se os seguintes questionamentos: i) qual o arranjo intra-urbano e inter-regional que emerge na cidade latino-americana nessa fase neoliberal? ii) Quais as possibilidades de este arranjo fortalecer os circuitos urbanos e econômicos de resistência ao projeto neoliberal? iii) O que muda nos padrões locacionais da produção, das formas de moradia e da mobilidade na periferia da metrópole belo-horizontina nessa fase neoliberal?

A hipótese sustentada é o fortalecimento das possibilidades emancipatórias de uma globalização de baixo para cima, fortalecendo os debates teóricos não-ortodoxos da economia espacial e urbana da metrópole na América Latina, a partir das contribuições do caso belo-horizontino.

Para tanto, o trabalho tem por objetivo refletir sobre as mudanças no arranjo produtivo e sociourbanístico da metrópole belo-horizontina das últimas décadas, forjadas, sobretudo, a partir e em sua periferia, identificando as possibilidades para o fortalecimento dos circuitos inferiores de resistência e de contribuições às teorias da economia espacial e urbana não-ortodoxas.

O método de trabalho constitui-se no mapeamento analítico dos seguintes dados: i) grandes projetos urbanos/produtivos implantados ou previstos para a metrópole nas últimas décadas, sobrepostos às centralidades e às redes macroviárias da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), ii) densidades demográficas por setores censitários da RMBH, conforme dados do Censo do IBGE (2010); iii) renda do chefe de família por setores censitários da RMBH, conforme dados do Censo do IBGE (2010); iv) origem e destinos de viagens por transporte coletivo e individual, conforme os dados da Pesquisa Origem e Destino (2012).

ECONOMIA ESPACIAL E SUAS IMPLICÂNCIAS À CIDADE NEOLIBERAL

As teorias clássicas da economia espacial buscariam explicar os fatores determinantes da escolha locacional das empresas no território[42], o que levaria a constituir economias de aglomeração nas (grandes) cidades, verificadas no ciclo de acumulação fordista.

Esses fatores influenciaram a condução de um conjunto de políticas do tipo Keynesiano de tentativa de equilíbrio das forças desenvolvimentistas pelo território, a partir dos anos 1950, buscando a formação de polos de desenvolvimento locais, conforme as ideias de Perrox (1955). Para o autor, algumas empresas, denominadas motrizes, teriam por função acelerar o desenvolvimento de outras, denominada movidas, induzindo a formação de novas localizações industriais pela criação de distritos industriais fordistas.

No país, a rede urbana forjada no período de 1930 a 1980, por meio de políticas desenvolvimentistas de tentativa de direcionamento das condições gerais de produção (CGP) pelo território, tais como o Plano de Metas, o Plano de Integração Nacional, o I e II Plano Nacional de Desenvolvimento, resultou na interiorização e concentração urbana nas metrópoles regionais, onde a localização industrial foi incentivada por estímulos fiscais, baixo custo da mão de obra e formação de mercado consumidor (Brandão, 2016; Monte-Mór, 2006). O que não foi suficiente para reverter, contudo, a forte polarização da rede urbana na região de industrialização mais antiga, o Sudeste, que concentra no período 43% da população brasileira, dos quais quase um terço em suas duas principais regiões metropolitanas (BRANDÃO, 2016. p. 1108). p. 228

Santos (1998) observa que se forma no país nesse período o meio técnico-científico (MTC), isto é, a concentração de objetos técnicos que se estenderiam sobre a natureza e o campo, artificializando-os.

No campo dos debates da economia espacial, as teorias da competição e inovação tecnológica de Schumpeter (1911) ofereceriam limites à essas teorias e práticas de estímulo à formação de economias de aglomeração, vez que defendia que sempre que as empresas tivessem que escolher sua localização, não haveria equilíbrio competitivo entre os espaços, sugerindo daí o teorema da impossibilidade espacial.

Com efeito, as sucessivas crises do fordismo nas economias centrais, a partir dos anos 1970, deram origem à reestruturação produtiva da indústria, fazendo com que os princípios de integração vertical e divisão técnica do trabalho da grande empresa fordista fossem substituídos por uma organização produtiva mais horizontalizada e flexível (Harvey, 1992).

A especialização flexível (Piore; Sabel, 1984) resultaria no agrupamento de empresas em rede (*clusters*) distribuídas no espaço regional (Castells, 1999), o que foi colocado em prática não apenas por pequenas firmas, em produções mais artesanais, como na Terceira Itália, mas também por grandes corporações, que passaram a

[42] Dentre eles destaca-se o *trade-off* proposto por Thünen (1966) entre economias de escala da produção e o custo da mobilidade, cujo *bid rent* definiria um padrão de ocupação em formato de anéis concêntricos; o modelo de hierarquia de cidades de Christaller (1966); a relação triangular proposta por Weber (1909) entre transporte, mão de obra e o "fator local"; o padrão de hierarquias locacionais baseada em pressupostos microeconômicos do consumo de Lösch (1940).

subcontratar etapas do processo produtivo a uma série de fornecedores situados ao seu redor e por ela controlados, como no caso das aglomerações tecnológicas como o Vale do Silício.

O que resultaria na formação de cadeias produtivas comandas por consumidores, como nos setores de vestuário, calçados, brinquedos e utilidades domésticas, ou por produtores, como nos setores de automóveis, computadores, aeronaves, máquinas e equipamentos elétricos (Matteo, 2011). Tais ideias da aglomeração produtiva regional derivam das teorizações marshallianas do tipo distritos industriais.

A nova divisão social do trabalho pauta-se na diminuição dos empregos industriais formais, mediante enxugamento (*downsizing*), por automação e/ou eliminação, de tarefas e aumento do número de profissionais empregados no setor de serviços, marcando assim uma forte polarização entre empregos estáveis e bem-remunerados e informais, precários e sub-remunerados.

A mudança de uma economia de bens para outra de serviços resulta na formação de novos nichos de serviços avançados – do terciário superior – em funções de consultorias, finanças, assistência jurídica, publicidade, contabilidade, projetos, seguros, distribuição de vendas por atacado, serviços de limpeza, segurança, bancários, imobiliários, produção de pesquisa e inovação, entre outros.

Nas palavras de Santos (1998), forma-se o meio técnico-científico-informacional (MTCI), com a diversificação do número de objetos técnicos (fixos) e das ações (fluxos materiais e imateriais) que os atravessam, facilitados pelas novas tecnologias informacionais. p. 229

Desse modo, do ponto de vista funcional, enquanto a produção se espalha pelo território regional, seguindo os principais eixos de transporte, em diversos tipos de arranjos, as funções especializadas de comando e controle da economia tendem a permanecer no *core* urbano, articulando, pelas telemáticas, os circuitos locais de produção aos circuitos globais de circulação e consumo. Numa abordagem tautológica, atuam forças centrífugas de dispersão, que não são congregadoras do território, porque seletivas e especulativas, e forças centrípetas, pela polarização nas áreas centrais.

Nos espaços sub e transnacionais também se configuram corredores de produção e, sobretudo, de circulação, ao longo das principais redes e *hubs*, definindo áreas mais dinâmicas e competitivas, enquanto deixam áreas inteiras desintegradas.

Nesse prisma, os termos cidade-região e cidade-global foram cunhados nos anos 1990 no intuito de explicar esses novos arranjos da globalização econômica.

O primeiro diz respeito aos espaços com mais de milhão de habitantes do planeta que conformam uma extensa, densa e polarizada (ou multipolarizada) aglomeração de capital e trabalho, integrada ao sistema mundial (SCOTT, 2000); se referem às principais plataformas de inserção das economias nacionais à economia global (Scott, 2000),

O segundo se refere a uma categoria especial de cidades-alfa que assumem a função de coordenação de blocos, são, portanto, espaços seletos da globalização *top-down* dos mercados. Deve-se a Hall (1966) as primeiras referências a uma cidade mundial, em sequência, Friedmann (1986) estabeleceu uma hierarquia mundial de cidades, a partir da localização das sedes e centros de decisão das principais empresas

internacionais. Todavia, foi a obra seminal de Sassen (1991) que melhor definiu as cidades-globais, como um tipo urbano diferente, que se volta mais para o exterior do que para sua hiterlândia imediata, que atrai e nega mão de obra migrante e desqualificada, resultando num contraste explosivo com cargos seletos e bem remunerados, a tal ponto que sua arrogância vira seu motivo de queda.

Igualmente, a rede urbana brasileira passa a mostrar os sinais da desconcentração produtiva, em meados da década de 1980, sobretudo a partir da criação de deseconomias de aglomeração em São Paulo (Diniz, 1993).

Brandão (2016) observa que, no primeiro momento, esse processo de desconcentração reversa esteve contido no próprio interior do estado de São Paulo e depois espalha-se por um polígono mais dinâmico do país, pela criação de economias de aglomeração em alguns polos com maior capacidade tecnológica e mão de obra qualificados, bem como de novas fronteiras de *commodities* minerárias e agrícolas, que articularam junto a si indústrias de apoio.

O autor lembra que, presente desde os "corredores de exportação de 1972" do governo militar, foi o governo Fernando Henrique Cardoso, no programa dos Eixos Nacionais para a Integração e Desenvolvimento, que deu essa orientação macroestratégica por *commodities*, talvez como tentativa de reduzir as contradições geradas pela fase dura de neoliberalização, aliado ao interesse do capital internacional na abertura globalizada (Brandão 2016).

p. 230

Brandão (2016) observa que a abertura do país à globalização, nos anos 1990, inaugura uma ação do Estado *roll-back*, em que a guerra fiscal, o desmonte das estruturas Keynesianas e os incentivos diretos atuam na criação de ilhas de produtividade pelo território nacional, apesar de as condições de competitividade reter a produção nas áreas mais dinâmicas do país. Esse ciclo de competição interurbana e interregional para atrair investimentos tem sido chamado de Regime Schumpeteriano de Workfare Pós-Nacional (Jessop, 2006; Brandão, 2016). São Paulo, por exemplo, que até o final da década de 1960 chegou a participar com 44% da produção industrial do país, reduziu-a para 26%, em 1990[43].

O neoliberalismo parece se firmar, na virada da década de 2000, como palavra-chave da "pós-globalização" (Peck, 2012), desvelando não se tratar de um "projeto de tamanho único" (Peck, 2012), mas conformado por "paisagens regulatórias" distintas, resultantes das diversas construções ideológico-políticas e macroeconômicas por onde se infiltrou. Vale ressaltar que enquanto a lógica territorial do Estado direciona-se para escalas fixas, a lógica dos mercados é o espaço dos fluxos, dos movimentos (Harvey, 2004).

Jessop (2018) aponta que o espaço dos Estados Nacionais (Estados Unidos, China, Alemanha, Índia) e de suas ideologias políticas (livre mercado, social democracia, estado planificado socialista, industrialização por substituição de importações) conforma um mosaico – ou caleidoscópio – de políticas públicas vitoriosas

[43] Com a abertura comercial no início da década de 1990, toda a rede de proteção à indústria nacional até então existente foi retirada, afundando setores como o de eletroeletrônicos, outros mais competitivos (automotivo e aeronáutico) se modernizaram e conseguiram sobreviver, outros ainda que desfrutavam de vantagens comparativas naturais (mineração e alimentos) não tiveram problemas para se adaptar.

ou fracassadas, como medidas de austeridade, de desregulamentação, de flexibilização e diminuição dos direitos trabalhistas, etc.

Todavia, a ortodoxia do Estado neoliberal revela que não se trata de um recuo do Estado em prol do livre mercado, mas da constituição de um Estado forte neoliberal, que protege e socorre capitais (produtivos e financeiros) nesse exercício de mercado (sociabilização das perdas), enquanto transfere paulatinamente à iniciativa privada a gestão sobre serviços coletivos, para além daqueles não incluídos na cartilha de privatizações do Consenso de Washington, dos quais se inclui a privatização de espaços públicos.

Jessop (2018) observa que os Estados definem também as relações diplomáticas entre os blocos – União Europeia, Área de Livre Comércio da América do Norte, Comunidade Econômica Ásia Pacífico – conformando uma tectônica de continentes e oceanos que territorializa as alianças, os conflitos, bem como as áreas tampões para a ligação de potenciais parceiros ou para proteção de frente à ameaças.

O autor observa que a metagovernança adotada pela União Europeia adota medidas de integração e austeridade – sobre as finanças públicas e os mercados –, como estratégia de saída da crise ("Método de União", Jessop, 2018). Ao passo que os Estados Unidos, ao mesmo tempo em que busca medidas *roll-out* de interferência no livre comércio e de salvaguarda de Wall Street, tentando evitar a inevitável hegemonia econômica pela China, enfraquecendo os acordos ocidentais do pós-guerra, que justamente asseguraram a *pax* americana e que justamente aceleraria o enfraquecimento do Atlântico Norte.

Enquanto o pêndulo econômico do globo se desloca gradativamente para a China, que parece adotar na região do Leste Asiático e do Pacífico em geral um modelo do regionalismo aberto (Jessop, 2018). O autor observa que esse *Open Method of Coordination* engendraria formas de cooperações mais superficiais, menos institucionalizadas e mais vulneráveis a um esgarçamento em contextos de crise.

Ao passo que o espaço dos mercados define um sem número de fluxos ao redor do planeta, dos quais se incluem relações horizontais, isto é, de mesmo nível, formadas em torno de áreas inovadoras, produtivas, de aprendizagem, articulando redes urbanas subnacionais, transfronteiriças, ou mesmo por alianças entre regiões distantes ("regiões virtuais") (Boisier, 1994); bem como espaços para atuação de serviços específicos, por exemplo, de *swaps* de taxa de juros, de fluxos hiper-rápidos (Jessop, 2018).

Forma ainda arranjos hierárquicos verticais, a partir das cidades e regiões seletivamente mais dinâmicas e competitivas do que outras. No caso europeu, o estabelecimento de uma "Europa de Regiões" acabou determinando as áreas mais dinâmicas e estagnadas do bloco, nas palavras de Jessop (2018) uma Europa de "duas velocidades", a partir da atuação de uma gama de atores – parceiros públicos, privados, terceiro setor – num modelo de governança em rede.

O resultado desses processos é uma progressiva re-regionalização em direção a uma área cada vez mais alargada.

Nos escombros dessas redes iluminadas do poder e do dinheiro da pós-globalização *top-down* começam a efervescer uma série de circuitos de resistência à neoliberalização, que mostram o poder da fábrica social (Dardot; Laval, 2014) e dos

patrimônios naturais e socioculturais compartilhados como alternativas bastante potentes de emancipação e desenvolvimento local.

Inclui ainda movimentos de contestação ao regime, entre eles o levante zapatista, as primaveras do mundo, os *occupy*, que eclodem, a partir dos anos 1990, do abismo formando entre o projeto neoliberal e os outros, tendo em vista suas ambiguidades, assimetrias e incapacidade de incluir as minorias e os conflitos que crescem na esteira dos hibridismos socioculturais.

A esses ecos se unem aqueles que emergem no bojo dos questionamentos do projeto pós-colonial, no qual a coroa de perdedores da geopolítica do mercado buscam estruturar diálogos mais horizontais, do sul global, frente aos projetos totalizantes econômicos e sociais que comprometem os patrimônios e espaços comuns desses países e povos, na busca de traduções mais cosmopolitas do mundo, bem como de soluções não-ortodoxas para os problemas dos seus espaços não-excepcionais.

No caso brasileiro, a rede urbana atual (2000 até o presente) parece refletir o acirramento desse projeto neoliberal, com a integração do país pela via da comoditização, o que vem acentuando a dispersão da rede urbana nacional, com significativo crescimento populacional e produtivo do centro-oeste e norte do país. O que foi reforçado, conforme observa Brandão (2017), por uma política *roll-out* desencadeada pelos governos Lula e Dilma, por meio da política de transferência de renda (via expansão do ensino superior, valorização do salário mínimo, expansão do crédito, agricultura familiar, etc.), valorização de *commodities* (puxadas pelo câmbio, demanda chinesa e corredores logísticos e informacionais conduzidos pelo Programa de Aceleração do Crescimento, apesar dos projetos inconclusos). Todavia, a crise política e econômica dos últimos anos acentua o quadro de desindustrialização no epicentro mais dinâmico do país.

É nesse espectro que a economia popular e solidária se apresenta como alternativa potente ao desemprego e à economia, sobretudo no contexto brasileiro e latino-americano, no qual o subemprego, a precariedade e a informalidade do trabalho – os chamados procariados – atingem cerca de 43% da população; o que leva Coraggio (1994) a considerar a economia do continente como uma economia mista sob a dominância capitalista (Coraggio, 1994).

A economia popular diz respeito aos trabalhos voltados para a microeconomia local ou para a sobrevivência doméstica, podendo ser considerada como parte integrante do circuito inferior (Santos, 2008). Já a economia solidária[44] é o braço da economia popular que busca organizar arranjos econômicos de produção, distribuição, consumo, poupança e crédito de forma coletiva, cooperativa e autogestionária, fornecendo alternativas de inclusão social pelo trabalho, para grupos socialmente vulneráveis. A economia popular pode estar articulada à economia do setor público ou do setor formal, que, ao inseri-la em sua cadeia, funcionariam como catalisadores dessa.

Essas atividades sustentam uma invisibilidade política, social e territorial, o que torna o mapeamento de suas redes e estratégias socioespaciais de atuação bastante

[44] Surge no país anos 1990, a partir de projetos alternativos comunitários da Cáritas (órgão da Igreja Católica), de iniciativas dos assentamentos de reforma agrária do Movimento dos Sem Terra (MST) e de incubadoras tecnológicas de cooperativas populares, inseridas nas Universidades.

difícil, ainda que fundamental para compreender o seu papel no combate à pobreza, rural e urbana, e, por tabela, no fornecimento de condições para a qualificação dos tecidos de moradia, oportunidades de profissionalização e ascensão social de lumpen.

Vale destacar que a economia solidária incorpora outras pautas importantes como a inclusão de mulheres, a prestação de serviços ambientais, o comércio justo, as trocas, a produção agroecológica.

Todavia, os circuitos inferiores da economia são ainda limitados a áreas menores e precárias do território, definindo-se como "espaços opacos" frequentemente intra-urbanos e fragmentados, ao passo que os circuitos superiores (Santos, 2008) conformam-se como "espaços luminosos", em espaços exclusivos, dispersos e segregados.

TEORIAS URBANAS E SUAS IMPLICÂNCIAS À CIDADE NEOLIBERAL

A ascensão do capitalismo industrial, desde a Revolução Industrial, com a desinstalação do campo e concentração da produção em torno da força motriz e mão de obra, significou a aglomeração em torno das (grandes) cidades. A mesma avança como “mancha de óleo” sobre sua área rural e atrai a periferia, estruturando um mosaico de subúrbios dormitórios e/ou industriais, como no caso das *outer cities* norte-americanas, da suburbanização europeia e da produção de periferias no Brasil.

Berry (1973), investigando o perfil demográfico das cidades norte-americanas, foi o primeiro a detectar a diminuição do ritmo de crescimento do núcleo e mesmo da periferia das grandes cidades daquele país, em contraposição a um crescimento mais acelerado daquelas pequenas e médias; por ser um caminho contrário à urbanização verificada nas décadas anteriores, foi denominada “contraurbanização”.

p. 233

Seria o início do processo de desconcentração produtiva pós-fordista (Piore; Sabel, 1984), que depois iria se alastrar, de diferentes modos, pelos vários países. As visões mais alarmistas iriam falar de um processo de "dissolução da metrópole" Secchi (2009) morte ou necrópole da cidade (Munford, 1982).

A metrópole explode, a partir do seu *core* urbano, em múltiplos fragmentos pelo espaço regional mais amplo, levando consigo, a partir das principais redes de transportes, a economia e sociedade urbanos, aglomerando, de forma descontínua, pequenos núcleos urbanos, conjuntos residenciais, áreas industriais, centros logísticos, complexos de serviços, ilhas de ruralidade, núcleos tradicionais, unidades protegidas. De tal modo que o “urbano” se alastra real ou virtualmente por todo o espaço (Monte-Mór, 2006) rompendo as antigas dicotomias centro-periferia, cidade-campo, natural-urbano.

Indovina (2004) denomina “urbanização difusa” o processo de transbordamento da população para tecidos residenciais de baixa densidade associado à dispersão da indústria, resultando, no caso italiano, em uma rede urbana alargada, ramificada e dispersa, formada por pequenas polinucleações autônomas, mas com integração dos locais de trabalho e residência, facilitados pela mobilidade.

No caso francês, a dispersão demográfica e produtiva resultou na redução tendencial dos núcleos centrais e dilatação progressiva das áreas periféricas em ramificações radiais dos sistemas urbanos, que foi denominado de “periurbanização”,

isto é, ao redor do urbano, dando lugar a uma vasta região com mistura de usos rurais e urbanos.

Ascher (1995) denomina "metacidade", a cidade que se estende além (meta) daquela que costumamos considerar cidade, mudando de forma e dimensão; o que é possibilitado pelas tecnologias informacionais que promovem o fluxo de massas (de mercadorias e pessoas) e fluxo de potência (de informações).

Nessa perspectiva, o progressivo alargamento, ramificação e densificação da rede urbana, tenderia a aglomerar diversos arranjos funcionais regionais, organizados seja na escala metropolitana, seja na escala da rede urbana regional, e que formariam, no conjunto, uma mega-região; é o que vai assumindo a rede urbana nos países mais avançados como parte da modernização capitalista. Sieverts (2007) elaborou o conceito de "*zwischenstadt*" para referir-se à cidade entre cidades, ou cidade que não cabe na região.

Vale ressaltar que por mais que esteja concentrada em grandes cidades, a rede urbana brasileira começa a se dispersar inter-regionalmente, por desconcentração e interiorização, e intra-regionalmente por dispersão periférica, que não se restringe só às grandes cidades, também às médias e pequenas.

É sobre as periferias urbanas que o projeto neoliberal delineia as mudanças mais significativas, a partir dela o "urbano" vira ao avesso e volta-se para fora (Soja, 1993); de tal modo que a periferia fordista, como lugar da população de baixa renda, passa a receber uma série de grandes projetos realizados pela fusão de capitais financeiro e imobiliário. Implantados como *collage cities*, os mesmos resultam na fragmentação e autosegregação do tecido urbano.

Esses espaços podem configurar, em seu conjunto, centralidades terciárias periféricas ou mesmo acolher a migração do centro principal (agora pós-fordista), recrutando, ao seu redor, usos parecidos, já que são moldados por consumidores universais, tais como – condomínios fechados, telemáticas, *shoppings centers*, e, no limite, os serviços públicos privatizados (de vigilância, mobilidade, limpeza). Ademais, possuem uma paisagem que se parece mais com os espaços de mesma função ao redor do mundo (tratam-se das fachadas da nova economia), do que às identidades da cidade; são a cristalização da cidade genérica Koolhaas (1994).

Enquanto persistem na periferia os tecidos precários, das rodadas anteriores, como espaços fractais, introversos, não integrados à cidade. Os mesmos tendem a permanecer como "cidade-dormitório", dependendo das áreas centrais para acesso ao trabalho, apesar da criação de centralidades de empregos nessas áreas periféricas, bem como da imobilidade dessas populações, pelo desemprego e informalidade do trabalho. Registra-se também que os tecidos populares tendem a se expandir, pela construção de conjuntos mais distantes.

MAPEANDO ESSAS MUDANÇAS PARA O CASO DA METRÓPOLE BELO-HORIZONTINA

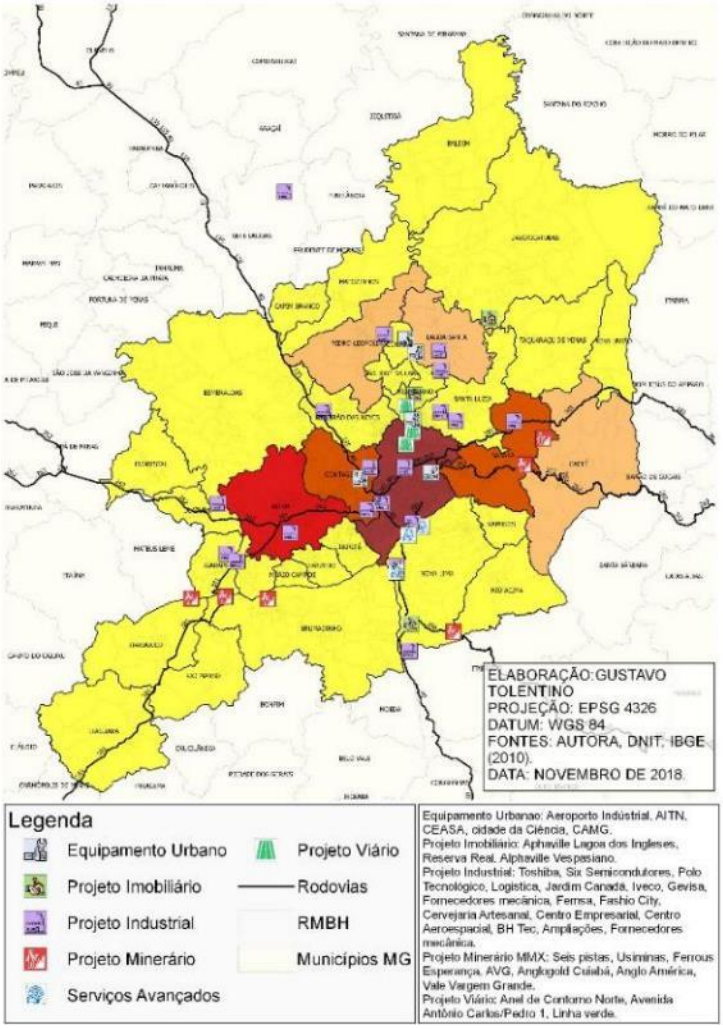
Objetiva-se neste item analisar como se configuram os arranjos produtivo e sociourbanístico do circuito superior da economia na metrópole belo-horizontina nesta fase neoliberal, como eles articulam as centralidades e os tecidos sociourbanísticos, a partir da periferia, bem como as rupturas e permanências na periferia tradicional e o

modo de articulação dessas aos espaços-tempos dos circuitos superior e inferior da economia.

A metrópole fordista apresentou, nos anos 1990, características de desconcentração produtiva, em virtude da dinimanização da atividade minerária alavancada pela demanda chinesa; contudo, o exaurimento das minas levou à exploração de minérios de baixo teor, em plantas mais dispersas e fragmentadas e o reprocessamento de estéreis e rejeitos dos ciclos anteriores, ao passo que as maiores empresas mantém a extração em reservas minerárias de mais alto teor.

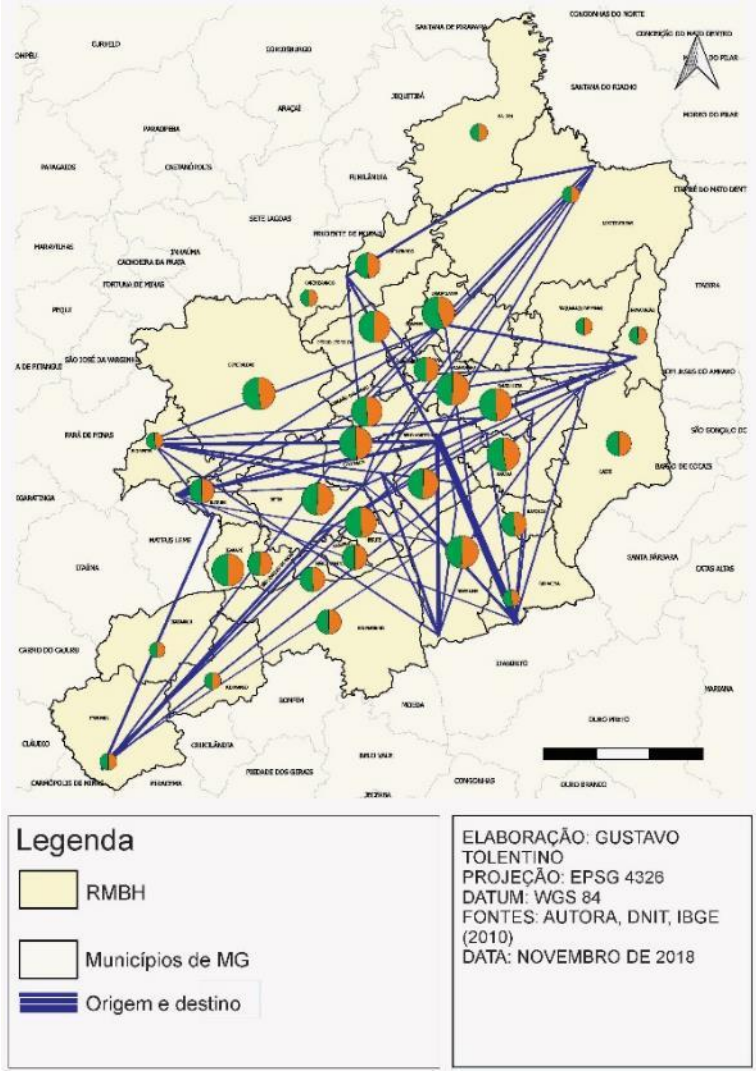
Articula-se, a partir dela, uma rede mais policêntrica de microrregiões minerárias, que recebem pequenas indústrias de apoio operacional às plantas minerárias, bem como os serviços terciários gerados por ela. Essa atividade forma, tacitamente, o arranjo produtivo mais diversificado do conjunto metropolitano, que seleciona, como pontos iluminados, os espaços mais competitivos da inserção metropolitana por dilapidação dos seus recursos coletivos (figura 1).

Figura 1 – Grandes projetos imobiliários/produtivos e centralidades da RMBH.



Fonte: elaboração pela autora.

Figura 2 – Geração e atração de viagens por transporte individual e coletivo na RMBH.



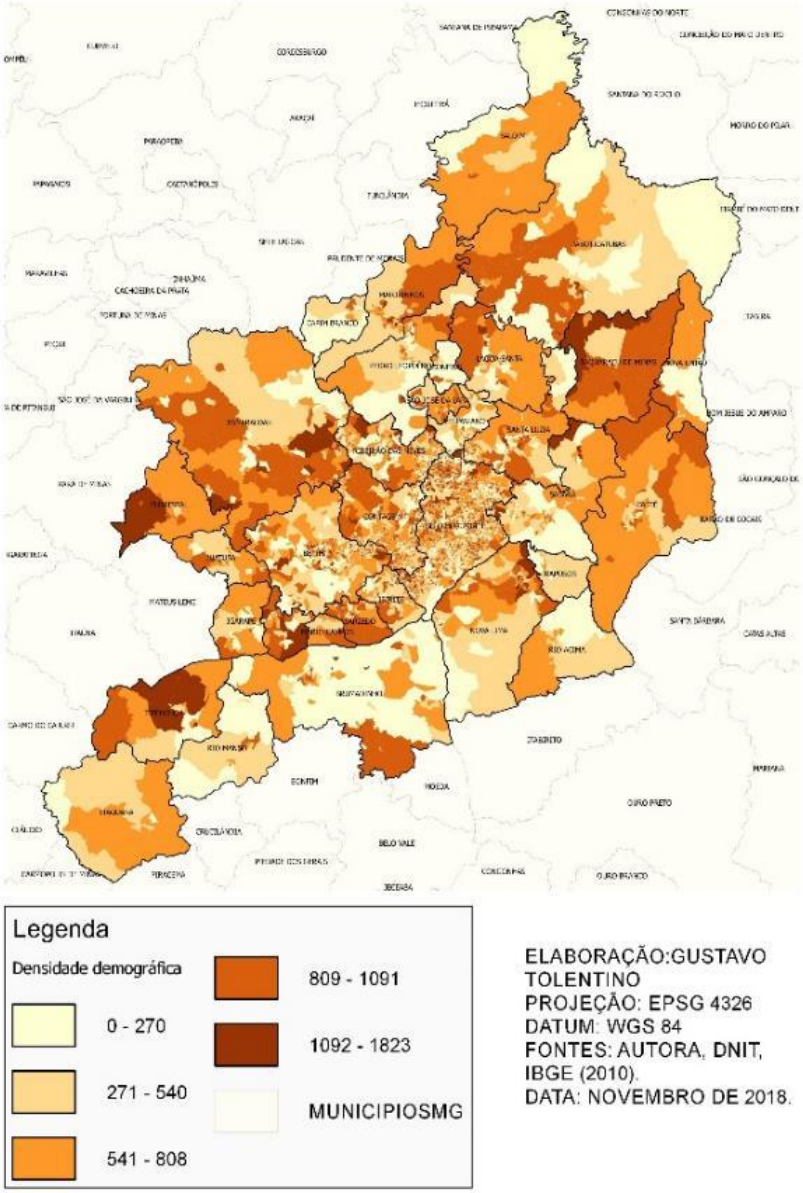
Fonte: elaboração pela autora.

Todavia, o comando e controle da articulação dessa produção ao mercado global é assumido pelo *core* urbano, notadamente pelo centro expandido e pela migração de serviços avançados e sedes corporativas para a região das “Seis Pistas” e do Alphaville Lagoa dos Ingleses. Esse local tem constituído uma centralidade no vetor sul, a partir do transbordamento dos locais de moradia das elites e do acesso rodoviário às regiões minerárias mais dinâmicas, notadamente, as plantas da Vale, Anglogold e Ferrous. Situado entre espaços, o “Jardim Canadá” firma-se como centralidade local, com a atração de pequenas indústrias e serviços de apoio à atividade minerária. O centro urbano de Nova Lima e os pequenos núcleos tradicionais se inserem como estruturas fractais nesse arranjo produtivo, ao passo que *clusters* de população trabalhadora se inserem próximos às regiões de condomínios fechados em Brumadinho e Nova Lima. As figuras 3 e 4 trazem as densidades demográficas e a renda do chefe de família por setores censitários.

Novos projetos minerários transbordam pelo vetor oeste, nas minas da Anglogold, AVG e Vale, em Sabará e Caeté (figura 1).

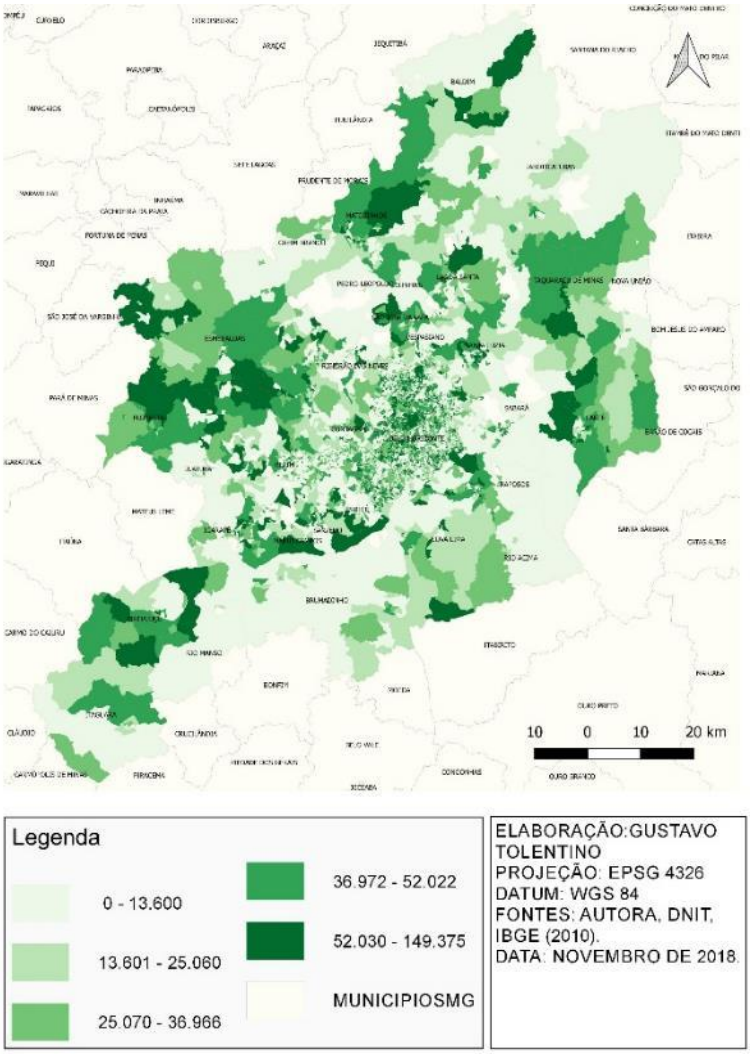
Outro arranjo produtivo reestruturado em rede é o do complexo minero-metal-mecânico em torno da FIAT Automóveis, que passa a controlar uma série de fornecedoras ao seu redor, concentradas em municípios como Juatuba, Mateus Leme, Igarapé, São Joaquim de Bicas, Sarzedo, Ibirité; o setor passou por expansão na última década, pela política de redução do imposto sobre produtos industrializados (IPI). O município de Betim configura-se como centralidade regional importante, que organiza não apenas a polinucleação industrial, mas também a densificação e expansão dos locais de moradia populares, reforçada pela proliferação de conjuntos do Programa Minha Casa, Minha Vida, das faixas 2 e 3. Forma ainda, com Contagem, uma centralidade maior, popular, já bastante articulada entre si e com Belo Horizonte.

Figura 3 – Dados de densidades demográficas por setores censitários da RMBH.



Fonte: elaboração pela autora, a partir dos microdados do IBGE (2010).

Figura 4 – Dados de rendas do chefe de família por setores censitários da RMBH.



Fonte: elaboração pela autora, a partir dos microdados do IBGE (2010).

Nos últimos anos, alguns novos projetos industriais se diversificam nas áreas industriais de Contagem, Santa Luzia e Sabará (Distrito Industrial de Ravena), reafirmando as centralidades existentes nesses locais; destaca-se ainda a ampliação do Centro de Distribuição da CEASA-MG.

Novos projetos industriais de intensidade tecnológica se implantam a partir das vantagens competitivas abertas pelo projeto de dinamização do Vetor Norte, dentre elas a diversificação do Parque Industrial de Vespasiano, a atração da Six Condutores para Ribeirão das Neves, a implantação do Centro de Capacitação Aeroespacial em Lagoa Santa, do Fashion City em Confins; complementado pelo Parque Tecnológico BH-Tec, na região da Pampulha.

O projeto do Vetor Norte, coordenado pelo governo estadual com forte protagonismo dos agentes privados, tinha por objetivo dinamizar a economia metropolitana, estagnada de uma rodada modernizante fazia anos, investindo em um

conjunto de infraestruturas viárias econômicas no seu eixo mais precário, tais como a Linha Verde, o corredor de ônibus nas Avenidas Antônio Carlos/ Pedro I e Cristiano Machado, a Cidade Administrativa de Minas Gerais (CAMG), a ampliação do Aeroporto Internacional Tancredo Neves (AITN); bem como a previsão do Anel Viário de Contorno Norte e a implantação do Aeroporto Indústria. Essa intenção de implantação de indústrias motrizes pós-fordistas foi chamada, no Plano Metropolitano da RMBH (2011), como "novíssima economia mineira".

Forma-se na região uma centralidade que articula à concentração industrial ao longo da Linha Verde (Rodvia MG-030) aos núcleos maiores como Lagoa Santa, que atrai serviços terciários e condomínios fechados, e de núcleos dispersos, como Jaboticatubas, que recebe empreendimentos imobiliários complexos. Forma-se, pela concentração de conjuntos do MCMV na Rodovia MG-020, *clusters* de moradia da população trabalhadora. Os tecidos populares e precários parecem não se costurar a esses projetos modernizantes do Vetor Norte, conquanto consolidam-se centralidades populares em Venda Nova e São Benedito.

Uma força centrífuga atua a partir do vetor norte em direção à região minero-metalúrgica de Sete Lagoas e outra em direção ao projeto da Angloamérica em Conceição do Mato Dentro.

Na sombra desses arranjos do circuito superior, parte do circuito inferior da economia metropolitana, avaliado pelos arranjos de economia solidária da RMBH cadastrados no Sistema de Informações em Economia Solidária do Ministério do Trabalho, situam-se nos municípios de Belo Horizonte, Contagem, Ribeirão das Neves e Sabará, conforme dados referentes à 2007 compilados por Monte-Mor e Diniz (2013). Os mesmos abrangem os segmentos de produção artesanal, seguidos da produção têxtil, de alimentos, reciclagem, produtos fitoterápicos e agropecuária. Vale ressaltar ainda que a maioria dos empreendimentos cadastrados no SIES (129 ou 49,8%) declarou que o principal motivo de criação foi a busca de alternativa ao desemprego.

Destaca-se como principais ações na produção de hortifrutigranjeiros os municípios de Contagem, Capim Branco, Matozinhos, Ravena e Jaboticatubas (Plano Metropolitano da RMBH, 2011). Para tanto, faz-se necessário o fortalecimento dos arranjos da Economia Popular e/ou Solidária, com articulação em redes dos atores e setores envolvidos, linhas de financiamento, capacitação, e fortalecimento da circulação, envolvendo à economia do setor privado e público.

A pesquisa origem e destino da RMBH (2012) (figura 2) mostra que apesar da tendência de descentralização e complexificação das viagens, levadas a cabo pela desconcentração produtiva e populacional das últimas décadas, há ainda forte concentração das viagens, sobretudo pelo transporte coletivo para o núcleo principal. Belo Horizonte era o destino de 63% das viagens metropolitanas em 2002, proporção que passa para 53% em 2012, sendo 38% não motorizado, 31% coletivo, 31% individual.

No sentido da concentração, cerca de 20 a 16% da população metropolitana trabalha no núcleo, destancando os deslocamentos originados nos municípios do eixo norte (Vespasiano, Ribeirão das Neves e Santa Luzia), dos vetores oeste e sudoeste (Contagem, Betim e Ibirité), do vetor leste (Sabará) e do eixo sul (Nova Lima).

No sentido da desconcentração, o vetor norte aumentou a participação no número de viagens, mas de forma embrionária, passando de 7% para 9% do total das viagens motorizadas atraídas na RMBH entre 2002 e 2012. A centralidade oeste aumentou de 9% para 16% o total de viagens motorizadas atraídas, com crescimento do número de viagens com origem e destino no próprio vetor, além de concentrar 43% do total das viagens de transporte coletivo na RMBH. Os vetores oeste e sul apresentam-se relativamente isolados dos demais vetores.

CONCLUSÕES

A periferia da RMBH modifica-se bastante na última década, como resultado da neoliberalização, o que leva a um arranjo espacial mais alargado e policêntrico, nos vetores industrial oeste e minerário sul/oeste. Alguns tecidos sociourbanísticos de moradia, serviços e apoio operacional se integram a esses espaços do tericiário superior, outros, contudo, mantêm-se desarticulados.

Apesar do baixo grau de articulação política, social e territorial, a economia solidária apresenta-se como uma solução potente para os territórios populares. A mesma deve articular-se aos demais projetos socioculturais e sociourbanísticos de ativismo e urbanismos colaborativos nos territórios populares, a adesão de mais agentes financiadores para além do Estado e entidades (em ações de *crowdfunding*, por exemplo) poderia promover o ganho de escala das propostas.

Por fim, a teoria da economia espacial e urbana precisa estruturar diálogos mais horizontais, do sul global, frente aos projetos totalizantes econômicos e sociais que comprometem os patrimônios e espaços comuns desses países e povos, na busca de traduções mais cosmopolitas do mundo, bem como de soluções não-ortodoxas para os problemas dos seus espaços não-excepcionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASCHER, F. Métapolis ou l'avenir des villes. Paris: Editions Odile Jacob, 1995.

BERRY, B. J. L. Growth centers in the American urban system. Cambridge: Ballinger, 1973.

BRANDÃO, C. Espaços da destituição e as políticas urbanas e regionais no Brasil: uma visão panorâmica, Nova Economia, v. 26, Número Especial, Belo Horizonte, UFMG, 2016, p. 654-671.

CHRISTALLER, W. Die zentralen orte in süddeutschland. Jena: Gustav Fischer Verlag, 1933. Translation: The central places of southern Germany. Englewood Cliffs-NJ: Prentice-Hall, 1966.

CORAGGIO, José Luis. Economia Urbana: La Perspectiva Popular. Quito: Instituto Fronesis, 1994.

DARDOT, P.; LAVAL, C. Commun. Essai sur la Revolutión au XXe siècle. Paris: La Découverte, 2014

DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração nem contínua polarização. Nova Economia, v.3, n.1, 1993.

DINIZ, S.; MONTE-MÓR, R.L. M.. A pequena produção popular e solidária como instrumento de fortalecimento e reorganização metropolitana: a visão do PDDI-RMBH.

In: XV Encontro da ANPUR. ENANPUR, 2013, Recife, PE. Anais do XV ENANPUR, 2013.
FRIEDMANN, J. The World City Hypothesis. Development and change, v. 1, n. 17, p. 69-83, 1986
HARVEY, D. Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1992. CASTELLS, M. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
JESSOP, B. ¿Narrando el futuro de la economía nacional e el estado nacional? puntos a considerar acerca del replanteo de la regulação e la re-invenção de la gobernancia. Documentos y Contribuições en Administração Pública y Gestão Estatal, v. 6, n. 7, p. 7-44, 2006.
JESSOP, B. Dinâmica do regionalismo e do globalismo: uma perspectiva de economia política crítica. In: BRANDÃO, C.A.; Fernández, V.R.; Ribeiro, L.C.R. Escalas espaciais, reescalonamentos e estatalidades: lições e desafios para América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2018.
KOOLHASS, R. Três textos sobre a cidade. Barcelona: G.G, 2010.
LÖSCH, A. The economics of location. New Haven: Yale University Press, 1954. Edição original de 1940.
MATTEO, M. Uma Breve Incursão em Aspectos Regionais da nova Geografia Econômica. In: CRUZ, B.O. (org.) Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil. Brasília: Ipea, 2011.
MINAS GERAIS. Pesquisa origem e destino da RMBH. 2012. Disponível em www.agenciarmbh.gov.br
MONTE-MÓR, R. O que é o urbano, no mundo contemporâneo. (Texto para discussão nº 281). Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 2006.
MUMFORD, L. A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas. São Paulo: Martins Fontes, 1982.
PECK, J.Mal-Estar no Pós-Ne oliberalismo. In. Novos Estudos, 2012.
PERROUX, F. O conceito de pólo de desenvolvimento. In: SCHWARTZMAN, J. (Org.). Economia regional: textos escolhidos. Belo Horizonte: Cedeplar, p.145-156, 1977. Edição original de 1955.
PIORE, M. J.; SABEL, C. F. The second industrial divide: possibilities for prosperity. New York: Basic Books, 1984.
SANTOS, M. O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. Rio de Janeiro: F. Alves, 1979.
SANTOS, M. Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional. São Paulo: Hucitec, 1998.
SASSEN, S. As cidades na economia global. São Paulo: Studio Nobel, 1991.
SCOTT, A. J. Global city-regions and the new World System. In: YUSUF, S., WU, W. EVENETT, S. (Orgs.). Local Dynamics in na Era of Globalization: 21st Century Catalysts for Development. New York: OxfordUniversity Press, 2000. p. 84-93. Hall (1966)
SECCHI, B. cidade do século vinte. São Paulo: Perspectiva, 2009.

SIEVERTS, T. Do transbordamento entre cidades (zwischenstadt) às cidades regionais. In: REIS, Nestor G.; PORTAS, Nuno; TANAKA, Marta Soban. Dispersão urbana. Diálogos sobre pesquisa / Brasil – Europa. São Paulo: FAU-USP, 2007.
SOJA, E. W. Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH): Relatório Final. 6 vls. Belo Horizonte, 2011. Disponível em www.rmbh.org.br
VON THÜNEN, J. H. Der isolierte staat in beziehung auf landwirtschaft und nationalökonomie. Hamburg: Perthes, 1826. Translation: The isolated state. Oxford: Pergammon Press, 1966.
WEBER, A. Theory of location of industries. 2. ed. Chicago: University of Chicago Press, 1957. Edição original de 1909.

IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO CIDADES DO CEARÁ I – CARIRI CENTRAL E SEUS DESDOBRAMENTOS NA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI-CE

Francisca Fernanda Batista de Castro

Doutoranda em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará (UFC).
Email: fernandacastro1@hotmail.com

Virginia Célia Cavalcante de Holanda

Profa. Adjunta do Curso de Geografia da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA). Possui Pós-doutorado junto ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).
Email: virginiaholand@hotmail.com

RESUMO:

Esta pesquisa propõe fazer uma reflexão a respeito do conjunto de intervenções, por parte do Governo do Estado do Ceará, nos municípios que compõe a Região metropolitana do Cariri (RMCariri). Trata-se do Projeto de Desenvolvimento Econômico Regional, Cidades do Ceará I – Cariri Central. O Projeto é uma política de governo, criada na gestão do governador do Estado do Ceará, Cid Gomes, a partir de uma proposta de redução das desigualdades regionais com ações voltadas para três componentes específicos, a saber: Qualificação Territorial, Inovação e Apoio aos Arranjos Produtivos Locais (calçados e turismo), e Fortalecimento Institucional dos municípios do Cariri Central. Verificamos que o referido Projeto, concentrou grande parte de suas ações nos municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha (Crajubar), enquanto os demais foram contemplados, em sua maioria, com a pavimentação de avenidas. Este quadro revela que apesar de algumas melhorias na infraestrutura urbana dos municípios, o Projeto não apresenta os mesmos avanços no âmbito da questão social e político-institucional.
PALAVRAS-CHAVE: Região Metropolitana do Cariri, Desigualdades Regionais, Politica de Governo.

ABSTRACT:

This research proposes to reflect on the set of interventions, by the Government of the State of Ceará, in the municipalities that make up the Metropolitan Region of Cariri (RMCariri). It is the Regional Economic Development Project, Cities of Ceará I - Cariri Central. The Project is a government policy, created under the management of the former governor of the State of Ceará, Cid Gomes, based on a proposal to reduce regional inequalities with actions focused on three specific components: Territorial Qualification, Innovation and Support to Local Productive Arrangements (footwear and tourism), and Institutional Strengthening of the municipalities of Cariri Central. We verified that the aforementioned Project concentrated a great part of its actions in the municipalities of Crato, Juazeiro do Norte and Barbalha (Crajubar), while the others were mainly contemplated with the paving of avenues. This shows that despite some improvements in the urban infrastructure of the municipalities, the Project does not present the same advances in the scope of social and political-institutional issues.
KEY WORDS: Metropolitan Region of Cariri, Regional Inequalities, Government Policy.

INTRODUÇÃO

A dinâmica urbana brasileira vem sofrendo nas últimas décadas, uma forte expansão dos seus arranjos institucionais. Tal fato coloca as regiões metropolitanas no centro das discussões, uma vez que, o crescimento desses espaços não é proporcional no plano de políticas públicas, que minimizem os problemas urbanos enfrentados por nossas cidades. Por conseguinte, os principais desafios enfrentados na resolução dessas mazelas, referem-se à inexistência de um governo metropolitano, capaz de promover mecanismos institucionais de cooperação, que beneficiem as dinâmicas urbano-metropolitanas.

Nesse prisma, a pesquisa aqui apresentada propõe analisar como se deu a implementação do Projeto Cidades do Ceará I – Cariri Central, nos nove municípios que compõe a Região metropolitana do Cariri (RMCariri)[45]. O Projeto foi concebido como ação estratégica direcionada para a execução de uma política de desenvolvimento local e regional, que se constitui num conjunto de intervenções integradas de caráter urbanístico, ambiental, social e econômico, além de melhorar a infraestrutura urbana dos municípios, propõe uma requalificação ambiental de algumas áreas, fator condicionante para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Em termos metodológicos, a discussão aqui apresentada, deriva da dissertação de mestrado da autora (CASTRO, 2017), cujos procedimentos teóricos e metodológicos foram divididos em três momentos: a princípio foi realizado um levantamento bibliográfico e documental, centrado em uma abordagem conceitual com temáticas relacionadas à questão metropolitana brasileira e cearense. A coleta dos dados secundários, intitulada como segunda etapa da metodologia foi de fundamental importância para interpretação e melhor compreensão da dinâmica urbana do nosso recorte espacial, na medida em que, propiciou certo encaminhamento quanto a terceira e última etapa referente à realização dos trabalhos de campo.

Para analisar essas questões, será feita inicialmente uma discussão sobre as políticas públicas e seus significados para as dinâmicas territoriais, seguido por uma contextualização da execução dessas políticas destinadas a RMCariri, com destaque para a implementação do Projeto Cidades do Ceará I – Cariri Central.

POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS SIGNIFICADOS PARA AS DINÂMICAS TERRITORIAIS

Afinal, qual o sentido de se propor, institucionalmente, um recorte territorial, e de se instituir uma região metropolitana? E para que servem esses espaços no Brasil atualmente? É sabido que a região metropolitana é uma definição institucional, relacionada a interesses políticos e, por vezes, motivada pela necessidade de ordenamento do território em escala regional. Desse modo, seu principal objetivo refere-se à implementação de funções públicas de interesse comum que comtemple todos os seus municípios.

Não obstante, a fragilidade institucional brasileira, nos leva a pensar que esse processo vincula-se à limitada capacidade fiscal de municípios e estados, que, por sua vez, vislumbram a possibilidade de terem acesso a recursos federais para a realização de investimentos nestes espaços. Contudo, nos indagamos se haveria, de fato, por parte do governo federal, ou mesmo estadual, investimentos destinados a esses recortes territoriais e como eles são distribuídos.

No início do Governo Lula (2003-2006/2007-2011) houve a formulação de várias políticas para cada área do governo. Neste sentido, segundo Fix e Pereira (2013), parece claro que o município não é mais a unidade adequada para o enquadramento territorial da maioria das políticas públicas, dos processos econômicos e sociais, bem

[45] Este artigo é fruto da pesquisa de mestrado intitulada de “A Região Metropolitana do Cariri frente aos planos estratégicos do Governo Estadual: um olhar a partir do Projeto Cidades do Ceará I – Cariri Central” realizada no Programa de Pós-Graduação em Geografia (PropGeo) da Universidade Estadual do Ceará (UECE).

como das questões ambientais. Ainda segundo os autores, transporte, emprego, saneamento, terra urbana adequada para habitação e equipamentos públicos são alguns exemplos de problemas urbanos que não se resolvem dentro dos limites administrativos dos municípios, como assinalam diversos estudos que subsidiaram a elaboração das políticas nacionais setoriais.

Partindo desse pressuposto, Fix e Pereira (2013) enfatizam que os problemas urbanos dificilmente poderão ser enfrentados por políticas setoriais desarticuladas entre si e ações desencontradas dos Entes Federados, o que nos leva a refletir sobre a importância destas políticas no âmbito metropolitano. Para tanto, ressaltamos a necessidade de entender inicialmente o que é uma política pública. Nas palavras de Teixeira (2002, p. 2):

> (...) As políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre o poder público e a sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas.

Caracterizado pela sua polissemia, esse conceito não tem uma única e melhor definição. No entanto, é consenso na literatura, que política pública é um curso de ações do governo, que visa melhorar a vida das pessoas. Dessa forma, sejam elas para efetivar direitos sociais, ou implementar políticas econômicas, devem ser direcionadas para o desenvolvimento e, com isso, possibilitar que um maior número de indivíduos da sociedade possa participar do processo econômico e social. Nessa perspectiva e, ainda segundo Teixeira (2002, p. 3), a criação de políticas públicas esta vinculada a objetivos que:

> Visam responder a demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis. Essas demandas são interpretadas por aqueles que ocupam o poder, mas influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e mobilização social; Buscam promover o desenvolvimento, criando alternativas de geração de emprego e renda como forma compensatória dos ajustes criados por outras políticas de cunho mais estratégico (econômicas); São necessárias para regular conflitos entre os diversos atores sociais que, mesmo hegemônicos, têm contradições de interesses que não se resolvem por si mesmas ou pelo mercado e necessitam de mediação.

Para Lima e D'ascenzi (2014) as políticas públicas se tornaram o centro dos debates políticos em virtude de seus custos e benefícios sociais. Ao realizar uma discussão voltada para a implementação dessas políticas, os autores apresentam uma abordagem sequencial, também chamada de ciclo das políticas públicas como ferramenta analítica dividida em três fases: formulação, implementação e avaliação, a esse respeito, eles afirmam:

> De forma simplificada, podemos definir as etapas da seguinte forma: a fase da formulação é composta pelos processos de definição e escolha dos problemas que merecem a intervenção estatal, produção de soluções ou alternativas e tomada de decisão; a implementação refere-se à execução das decisões adotadas na etapa prévia; por fim, a avaliação consiste na interrogação sobre o impacto da política (LIMA e D'ASCENZI, 2014 p. 51).

Nesse sentido, a relação entre o plano da política pública e sua execução é uma preocupação que vai além do campo da análise da implementação, isto é, exige planejamento e promoção de ações que buscam assegurar direitos de cidadania (LIMA e D'ASCENZI, 2014).

De fato, as políticas públicas são criadas com o objetivo de dar respostas às demandas da sociedade. No caso das regiões metropolitanas, a implementação dessas políticas surge como justificativa, em razão da sua institucionalização está vinculada à gestão dos serviços e a criação de funções públicas de interesse comum para os municípios integrantes.

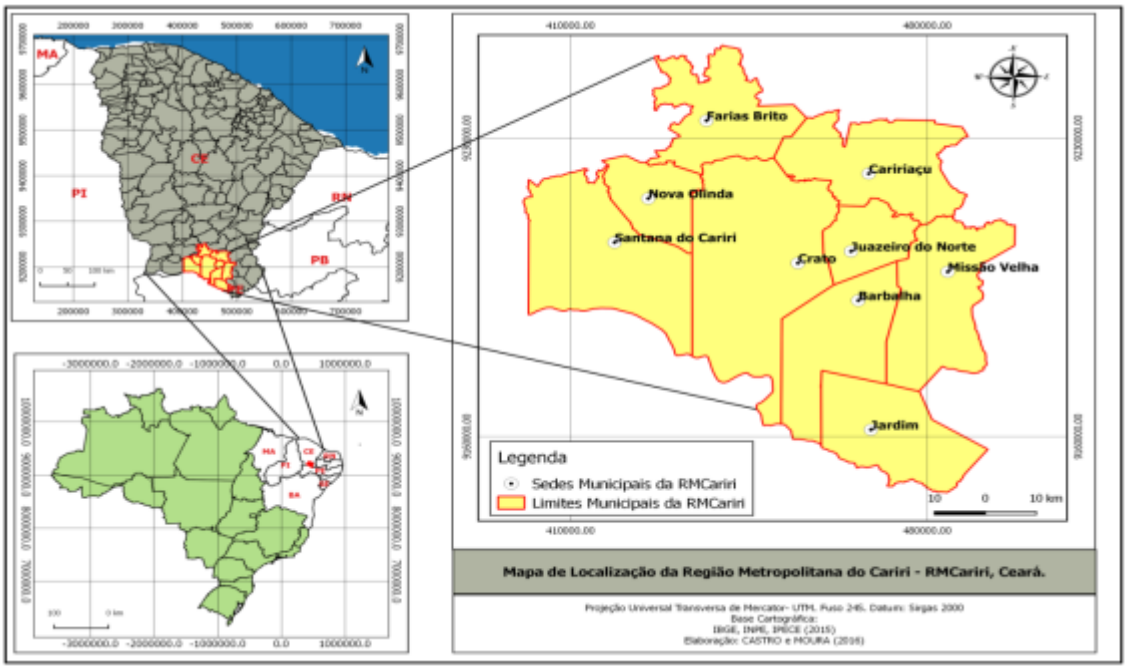
PROJETO CIDADES DO CEARÁ I – CARIRI CENTRAL E SEUS DESDOBRAMENTOS NA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI

Eleita pelo poder executivo estadual como território estratégico do Ceará, a RMCariri foi sancionada pela Lei Complementar Nº 78, de 29 de junho de 2009 a partir de uma proposta de desenvolvimento regional. Esse arranjo institucional é formado por nove municípios: Crato, Juazeiro do Norte, Barbalha, Jardim, Missão Velha, Caririaçu, Farias Brito, Nova Olinda e Santana do Cariri (mapa 1).

p. 247

A RMCariri apresenta um forte dinamismo urbano, concentrado principalmente entre seus principais municípios (Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha). Considerados centros secundários na rede urbana cearense, esses três municípios apresentam um visível processo de conurbação, atrelado a um expressivo potencial econômico, diversificação e expansão de atividades comerciais e variada oferta de serviços. Já os demais seis municípios, classificados como centros locais (segundo a hierarquia estabelecida pelo REGIC, 2007) dependem, em grande parte dos serviços ofertados pelo núcleo central.

Mapa 1 - Mapa de localização da Região Metropolitana do Cariri



Fonte: CASTRO; MOURA (2016).

A RMCariri é mais uma entre as várias Unidades Territoriais Urbanas Institucionalizadas no Brasil, que enfrenta sérios problemas referente a gestão compartilhada visto que, seus municípios ainda se encontram desarticulados. Entretanto, sua promoção ao status de metropolitano foi motivo de grande celebração por parte dos políticos locais. Este fato está associado à ideia de que, fazer parte de uma região metropolitana institucionalizada por força de Lei, significa que o território passará a receber maiores investimentos seja em escala estadual ou mesmo federal, além de promover um maior desenvolvimento econômico e político, em razão de serem espaços receptores de políticas públicas específicas. p. 248

Embora este fato não se configure como regra, é valido destacar que os anos que sucedem a institucionalização da RMCariri, vêm sendo marcados por um conjunto de investimentos por parte dos governo do Estado, bem como pela esfera privada, com destaque para o Projeto Ceará Cidades do Ceará I – Cariri Central.

O Projeto é parte de uma estratégia de desenvolvimento regional e fortalecimento institucional dos municípios do Cariri Central. Criado sob a justificativa de ampliar e fortalecer o processo de desenvolvimento sócio-econômico e minimizar as disparidades socioeconômicas no sul do Ceará, ele se refere a maior política de desenvolvimento urbano, já destinada aos municípios que integram a RMCariri.

Para Cartaxo (2009), o Projeto faz parte de uma estratégia com o objetivo de contribuir para o fortalecimento de cidades com capacidade de absorver o crescimento urbano e, simultaneamente, proporcionar o desenvolvimento socioeconômico e o combate à pobreza do Estado, através de ações de qualificação do território, de apoio à iniciativa privada e de fortalecimento da gestão municipal e regional.

A estrutura do projeto é composta por três componentes, no qual, serão enfatizados a Qualificação Territorial; Inovação e Apoio aos Arranjos Produtivos Locais;

e Gestão Regional e Fortalecimento Institucional. Para esses componentes foram previstos um conjunto diversificado de obras e ações que visam promover o desenvolvimento regional dos municípios, como pode ser observado no quadro 1.

Quadro 1. Componentes do Projeto Cidades do Ceará – Cariri Central

COMPONENTES DO PROJETO	
Componente I Qualificação Territorial	Projetos de infra-estrutura e serviços urbanos de suporte às atividades econômicas priorizadas: acessibilidade, trânsito e transportes; saneamento ambiental; qualificação urbana e ambiental; equipamentos públicos de interesse regional etc.
Componente II Inovação e Apoio aos Arranjos Produtivos Locais – APLs	Projetos e ações de apoio ao setor privado (eixos estratégicos – Turismo e Calçados): áreas de capacitação, produção, inovação, organização, comercialização, marketing, acesso a mercados, infra-estrutura etc
Componente III Gestão Regional e Fortalecimento Institucional	Projetos e ações de fortalecimento da gestão regional e de desenvolvimento institucional, nos âmbitos da Secretaria das Cidades e dos municípios e instâncias de representação regional no Cariri Central: capacitação, assistência técnica, aquisição de bens e equipamentos, implementação de estratégia ambiental regional, estímulo à formação de parcerias etc.

Fonte: Projeto cidades do Cariri Central (2017).

p. 249

O componente I ficou destinado a Qualificação Territorial, isto é, envolve um conjunto de intervenções de natureza física, que devem contribuir para o fortalecimento da estrutura urbana e da base econômica da região do Cariri Central. A linha de atuação deste componente está voltada para as áreas de engenharia e arquitetura, com destaque para projetos e obras de equipamentos públicos de interesse turístico e regional, proteção ambiental e/ou recuperação de áreas degradadas, reabilitação e estruturação de espaços urbanos e áreas centrais, acessibilidade e infraestrutura viária.

Já o componente II volta-se para área de Inovação e Apoio aos Arranjos Produtivos Locais (APLs). Este componente envolve um conjunto de ações que visam fortalecer e desenvolver as atividades econômicas endógenas com maior potencial de transbordamento da região do Cariri Central – os setores de Calçados e de Turismo.

O componente III trata da Gestão Regional e Fortalecimento Institucional, que por sua vez, envolve um conjunto de intervenções de fortalecimento institucional. Além disso, propõe ainda o fortalecimento de uma gestão compartilhada e descentralizada, com ações nas áreas de capacitação, assistência técnica, aquisição de bens e equipamentos, gestão ambiental regional, estímulo à formação de parcerias e missões técnicas.

ANÁLISE DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA: UM OLHAR A PARTIR DAS PARTICULARIDADES DE CADA MUNICÍPIO

Entre os nove municípios beneficiados com o projeto, Crato e Juazeiro do Norte se destacam como aqueles que receberam o maior número de obras, em sua maioria, voltadas para o componente I, com ênfase na reabilitação e estruturação de espaços urbanos, obras de acessibilidade e infraestrutura viária.

Em Crato, a reforma das praças foi uma das maiores ações realizadas. A primeira etapa se deu com a reforma das praças Juarez Távora e Siqueira Campos, inauguradas em 22 de dezembro de 2011. Já as praças da Sé e Alexandre Arrais foram inauguradas em 11 de julho de 2012. Na Praça da Sé além da reforma foram instaladas unidades de boxes para comerciantes que mantinham pequenos quiosques no local. Já à Praça Alexandre Arrais, popularmente conhecida como 'bicentenária' tornou-se um dos locais prediletos na cidade para a prática de esportes e atividades físicas após a reforma.

O município também contou com a pavimentação de um trecho de 400 metros das Ruas Senador Pompeu e Miguel Limaverde e ampliação de 1.053 m de calçadas localizadas no centro da cidade. A obra buscou diminuir o impacto do trânsito no centro da cidade, através da proibição da passagem de veículos considerados pesados como caminhões e ônibus, para tanto, foram construídas calçadas mais largas e vias de acesso de veículos mais reduzidas, de modo que, o centro da cidade ganhou aspecto mais tranquilo.

Uma questão digna de nota refere-se à construção do piso tátil instalado nas novas calçadas construídas pelo governo. Embora sua principal finalidade seja proporcionar uma maior autonomia as pessoas com deficiência visual, a ampliação das calçadas apresentam algumas adversidades, visto que, os postes de iluminação pública passaram a ocupar o centro das calçadas, e o piso tátil foi instalado alinhado a eles, transformando-se em barreiras e possibilitando acidentes como pode ser observado na figura 1.

Figura 1 - Piso tátil instalado em meio a obstáculos, centro de Crato/CE

Fonte: CASTRO (2017).

Além da reforma das praças e pavimentação das ruas do centro, o município também foi comtemplado com a construção de 5,4 km de pista dupla pavimentada que liga a sede municipal ao distrito Bela Vista. Não obstante, uma das principais ações realizadas pelo Projeto foi à construção da Vila da Música. Trata-se de uma escola de música localizada no bairro Belmonte. A escola tem o objetivo de oferecer aulas de instrumentos, como violino, violão, harpa, saxofone, flauta transversa, contrabaixo, trompete, dentre outros.

Todavia, a última e maior obra de infraestrutura do Projeto Cidades no município de Crato foi à recuperação ambiental das áreas de erosão no bairro Seminário. A primeira etapa foi inaugurada em 10 de julho de 2015, nessa fase, foram realizados serviços de contenção da encosta, e cerca de 16 km de drenagem e de esgotamento sanitário. Também foi construída uma via paisagística no topo da encosta, com extensão total de 1,2 km, com iluminação, paisagismo e espaços voltados para realização de atividades esportivas.

A segunda foi inaugurada em 8 de julho de 2016, essa etapa atendeu a área localizada em frente ao prédio do Seminário São José. Na localidade, foi construída uma praça com quiosque, iluminação e sinalização, além de um mirante que permite uma vista panorâmica da cidade. No espaço que antes se configurava como área de risco para os moradores, foram erguidos muros de contenção da encosta, diminuindo a instabilidade e transformando-se em uma das mais belas paisagens urbanas da cidade. Todavia, apesar da beleza paisagística, moradores do entorno relatam que o espaço é alvo de constantes assaltos, destacando a necessidade de uma parceria com a prefeitura municipal quanto à oferta de maior segurança pública.

Acresce ressaltar, que durante as obras, moradores da Rua José Leal Neto realizaram alguns protestos devido às modificações impostas pela obra. De acordo com os moradores, a rua foi uma das primeiras a ser atingida com início das obras em 2013 e, após as duas inaugurações, permaneceu danificada, comprometendo a acessibilidade da população local.

Em entrevista ao jornal do Cariri[46], um professor residente da rua afirmou que a empresa responsável pelas obras fez diversos buracos para implantar a rede de esgotos na localidade, perdurando por alguns meses, uma vez que, os funcionários alegavam falta de material para concluir o saneamento. Após os protestos, a empresa fez um calçamento parcial, que foi destruído em seguida.

Para o prefeito de Crato o Sr. José Ailton Brasil[47] as ações desenvolvidas pelo Projeto Cidades em Crato são avaliadas de maneira positiva, uma vez que, este é um projeto estruturante, possibilitado em razão de Crato fazer parte de uma região metropolitana. Ainda nas palavras do prefeito:

> A criação da Região Metropolitana do Cariri é de fundamental importância para o fortalecimento de políticas públicas regionalizadas, formalizando uma unidade organizacional geoeconômica que proporcione a integração necessária para a execução de projetos que

[46] Disponível em: http://www.carirriceara.com/moradores-do-bairro-seminario-em-crato-cobram-calcamento/. Acesso em: 14 de outubro, 2016.
[47] Trecho retirado do questionário aplicado junto ao prefeito de Crato em 10 de maio, 2017.

necessitem de subsidio econômico-financeiro para os nove municípios pertencentes à mesma.

Contudo ao ser indagado sobre as mudanças no âmbito de políticas de planejamento urbano após a institucionalização da RMCariri, o prefeito revela que: “Infelizmente não tivemos mudanças nos termos de políticas de planejamento urbano, mas a atual gestão tem interesse em realizá-las para que haja maior desenvolvimento no município e na RMCariri”.

Além de Crato, outro município que recebeu um significativo número de ações relativo ao Projeto Cidades, foi Juazeiro do Norte. A cidade foi contemplada com o chamado ‘Roteiro da Fé’ referente à reforma das áreas do entorno de igrejas e praças, no intuito de criar e qualificar um roteiro de peregrinação e visitação religiosa, voltado para as frequentes romarias que ocorrem na cidade.

O Roteiro da Fé abrange a Praça Salesianos, Praça do Socorro, Praça São Miguel, Praça dos Franciscanos, Praça dos Ourives, Praça da Refesa e Praça José Geraldo Cruz com serviços de pavimentação, rampas e piso tátil, além de instalação de mobiliário urbano quiosques, iluminação e drenagem. A inclusão do Roteiro ocorreu devido à cidade se destacar como um dos cinco destinos religiosos mais visitados do país. A ação visa fortalecer o turismo religioso juazeirense, através da sinalização de áreas ligadas à manifestação religiosa que tem como destaque a figura do Padre Cícero.

Contudo, o trabalho de Araújo (2016), intitulado de *Lugar, paisagem e religiosidade: moradores e romeiros no cotidiano do Bairro do Socorro, Juazeiro do Norte-CE,* ao analisar um dos bairros integrantes do projeto de revitalização das praças, destaca que ‘o requalificar’ mais destrói ambientes e paisagens históricas do que asseguram a permanência das formas existentes no espaço. p. 252

A crítica levantada pelo autor às ações públicas que deliberaram drásticas transformações na paisagem do Bairro Socorro, por exemplo, se faz baseada na forma como as autoridades procederam historicamente para organização da paisagem do referido bairro, desconsiderando aspectos importantes nas reestruturações que foram implementadas ao longo do tempo.

Além das reformas nas praças, o município adquiriu o Centro Multifuncional do Cariri (CMC), localizado no Centro de Juazeiro do Norte e aproximadamente 9 km de pavimentação asfáltica, visando aliviar o tráfego de veículos do centro da cidade.

O CMC é um equipamento voltado à prestação de serviços da população caririense, relativos à administração pública estadual e municipal. O prédio de 28 mil metros quadrados e cinco pavimentos foi instalado ao lado do shopping dos Romeiros e deve apoiar a realização de eventos que contribuam para o desenvolvimento cultural, social, institucional da RMCariri. Para tanto, conta com um anfiteatro com capacidade para 10 mil pessoas, auditório e espaços multiusos.

O edifício que deveria abrigar uma oferta diversificada de serviços tecnológicos, culturais e atividades educacionais, ficou pronto no ano de 2012, no entanto, esteve por quase três anos sem disponibilizar serviços à população. Somente em 2014, o CMC passou a ser administrado pelo Instituto Centro de Ensino Tecnológico (Centec). Segundo a Assessoria de Marketing e Comunicação do Centec, a gestão tem como objetivo: oferecer atendimento às instituições públicas, privadas e ao público em

geral; apoiar a realização de eventos que contribuam para o desenvolvimento cultural, social, religioso e institucional, além de fortalecer o setor calçadista da região do Cariri.

Apesar de toda sua extensão, até março de 2017, o prédio possuía pouco mais de 35% da sua capacidade ocupada. Durante três anos, o Centec esteve à frente da administração do CMC, contudo, no início de 2017, o prédio passou a ser administrado pela Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (SEPLAG), órgão que gere os prédios do Estado.

Por conseguinte, a obra do Projeto Cidades que mais se destacou no município de Juazeiro do Norte foi à construção da Avenida do contorno, também conhecida como anel viário. A ação busca criar uma alternativa para aliviar o tráfego de veículos do centro da cidade, facilitando o deslocamento da população, sobretudo durante os períodos de romaria.

As ações voltadas para a Avenida do Contorno possuem uma extensão total de 8,56 km em pista dupla pavimentada, com rolamento de sete metros de largura contendo canteiro central, iluminação e sinalização horizontal e vertical (SECRETARIA DAS CIDADES, 2016). Com essa ação o projeto almeja contribuir com a melhoria da mobilidade urbana, uma vez que, a intervenção irá permitir o desvio do tráfego de veículos, da área central da cidade para uma rota periférica, melhorando assim a fluidez do trânsito.

Figura 2 - Parte da Obra Avenida do Contorno (trecho 3)

Fonte: CASTRO (2017).

O terceiro munícipio da RMCariri a receber um significativo número de obras do Projeto Cidades do Ceará, foi Barbalha. Na cidade, foram feitas reformas de calçadas na área central, alterações e sinalização do seu centro histórico, pavimentação na avenida do contorno e no distrito de Caldas.

Uma das primeiras ações realizadas foi à pavimentação e sinalização do seu Centro Histórico. A atuação do Projeto nessa área esteve voltada para instalação de sinalização turística nos passeios do centro histórico, com placas indicativas, informativas e de orientação, compreendendo os logradouros de maior relevância histórica (SECRETARIA DAS CIDADES, 2012). Também foram reformadas 6.500m de

calçadas da área central, através da repaginação dos pisos, com rampas e pisos podotáteis e instalação de mobiliário urbano. A obra segue o mesmo modelo da reforma urbana realizada no centro de Crato.

Em abril de 2015, também foram entregues duas outras ações do Projeto nesse município. A primeira foi à construção da avenida do contorno, com finalidade de criar uma alternativa para aliviar o tráfego de veículos pesados do centro da cidade, que liga a CE-060 a CE-293 através da construção de 2,4 km de pista dupla pavimentada com canteiro central. A segunda refere-se à pavimentação da principal rua do distrito de Caldas.

Fora do triângulo CRAJUBAR, as ações desenvolvidas pelo Projeto Cidades ocorreram com bem menos intensidade. O município de Farias Brito, por exemplo, foi comtemplado apenas com a requalificação de sua área central. A começar pela pavimentação da sua principal via de acesso (Av. Manuel Pinheiro de Almeida) que percorre todo o município e reformas em quatro praças, além da construção de uma nova.

O município de Missão Velha é destaque na região pela presença do geossítio Cachoeira de Missão Velha. A cidade foi contemplada com uma pavimentação asfáltica da estrada que liga a sede municipal ao distrito onde o geossítio encontra-se localizado. A construção da via de acesso foi estipulada em 4,28 km de pista dupla pavimentada contendo além dos serviços de revestimento asfáltico, uma faixa de ciclovia. Para o diretor executivo do Geopark Araripe:

p. 254

> A construção da via de acesso entre a sede municipal de Missão Velha, por exemplo, qualificou sobremaneira o acesso turístico à esse icônico ponto turístico do Estado do Ceará, o geossítio Cachoeira de Missão Velha, bem como, beneficiou a própria população que tinha problemas em perfazer o trajeto para a localidade de Olho d'água do Pinga, por exemplo. A sinalização turística, por sua vez, é condição básica para qualquer roteiro turístico, e a sinalização que foi implantada nos 6 municípios que conformam o chamado "Território GeoPark" melhorou de forma significativa o acesso aos geossítios, ampliando a circulação de pessoas, comitivas, grupos de visitantes / turistas, o que reverberou, por exemplo, em outros equipamentos e serviços turísticos de hospedagem, alimentação, guiamento etc., conforme informado por diversos atores sociais envolvidos com a atividade turística no Cariri cearense[48].

O pesquisador destacou ainda que as melhorias nos geossítios qualificou a visita aos locais, tanto no quesito segurança como na acessibilidade, com melhorias nas trilhas realizadas em alguns dos geossítios.

A segunda intervenção do Projeto Cidades em Missão Velha se refere a melhorias em parte de uma rodovia que corta a cidade. Trata-se de um trecho que vai do acesso perimetral ao parque de eventos onde está situado o estádio esportivo Valdomiro Dantas.

[48] Trecho retirado do questionário aplicado junto ao Professor da Universidade Regional do Cariri, Dr. Marcelo Moura Fé, diretor executivo do Geopark Araripe desde 01 de junho de 2016.

Em Jardim, foi duplicado o trecho da CE 060, entre a Avenida Wilson Roriz e a saída para o município de Cedro na divisa do Estado com Pernambuco. A duplicação do trecho de 2,0 km conta com canteiro central e serviços de pavimentação. No início, o Projeto incluía a construção de uma ciclovia ao longo de todo trecho em obras, contudo, a partir de algumas readequações em função dos custos e de um novo estudo topográfico, as obras foram finalizadas e a efetivação da ciclovia não foi concluída.

A pequena cidade que se destaca na RMCariri pelo seu percentual de habitantes na zona rural, vem sofrendo com o aumento da violência. No ano de 2016, moradores saíram às ruas, movidos pelo sentimento de insegurança exigindo melhor policiamento no município após uma série de assaltos ocorridos na cidade. Através de conversas informais, os moradores enfatizam que o município necessita de melhores investimentos, principalmente no setor da segurança pública, o que nos remete a reflexão voltada para a inserção das pequenas cidades no contexto metropolitano.

Percebe-se que Jardim é um dos municípios que possui menor integração com os demais municípios da RMCariri, bem como, foi aquele que recebeu menor investimentos do projeto na Cidade, junto a Caririaçu. Ademais, a cidade necessita ser melhor assistida tanto pelo governo municipal como pela elaboração de políticas que comtemplem o conjunto metropolitano como um todo.

Semelhante à condição apresentada em Jardim, o município de Caririaçu também não foi contemplado com um grande número de obras de infraestrutura. A cidade foi beneficiada apenas com a pavimentação asfáltica de um trecho da avenida que dá acesso a CE/060. Durante entrevista realizada com o secretário de infraestrutura[49] do município, ele afirma que “a integração entre as gestões municipais das cidades que formam a RMCariri ainda é nova, e com isso o município ainda não sentiu os efeitos econômicos”, porém, reafirma que “é muito importante que o município integre a RMCariri, pois isso viabiliza a vinda de recursos e consequentemente melhora as condições de vida da população”. Ao ser questionado sobre as ações do projeto Cidades do Ceará no município, o secretario afirma que foram positivas, uma vez que contribuíram para melhorar a infraestrutura da principal via de acesso na entrada da cidade.

p. 255

É importante ressaltar, que no início da execução do Projeto, Caririaçu foi escolhido para abrigar o Aterro Sanitário Consociado do Cariri, classificado como uma de suas principais obras. A princípio, seu custo foi orçado em R$ 14 milhões, com capacidade para receber os resíduos sólidos dos nove municípios da RMCariri mais o município de Altaneira, localizado ao norte de Nova Olinda.

O aterro deveria ser implementado no sítio Riachão, a 18 km do centro de Juazeiro do Norte e 10 km do centro de Caririaçu, abrangendo uma área total de 300 hectares. Esse terreno chegou a ser analisado por uma missão técnica composta por integrantes do Bird e da Secretaria das Cidades, no primeiro semestre do 2012. Posteriormente, foi enviado a Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE) um estudo referente aos impactos ambientais que seriam causados pela obra, na oportunidade foi declarado que:

[49] O secretário de Infraestrutura de Caririaçu, Sr. Francisco José Pereira Cavalcante foi entrevistado no dia 01/09/2016, durante trabalho de campo realizado no município de Caririaçu.

> O Aterro Sanitário do Cariri tem como objetivo atender não só a legislação vigente, Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, como caracterizar-se quanto uma técnica eficaz e ambientalmente correta para a disposição final dos resíduos sólidos (ABNT, 1984). Com o intuito de proporcionar a diminuição do volume de resíduos enviados para o aterro sanitário, esse sistema contará com um centro de triagem. [...] Será um elemento de grande importância para o sistema de coleta e destinação final dos resíduos, pois evitará que os municípios destinem seus resíduos em lixões. Prática irregular que ocorre comumente nessa região e em outros municípios do Estado do Ceará.

Ainda segundo o relatório, essas atividades também teriam como benefícios a geração de emprego e renda para os trabalhadores envolvidos além de prolongar a vida útil do aterro que seria de 20 anos. Contudo, o aterro previsto para ser entregue no ano de 2014, foi uma das grandes decepções do Projeto, visto que sua implementação nunca foi efetivada.

Percebe-se que a maioria das obras do Projeto Cidades que foram destinadas aos pequenos municípios da RMCariri está voltada para infraestrutura, com ênfase na pavimentação de avenidas. Em Nova Olinda, não foi diferente. A cidade foi contemplada com um processo de requalificação urbana que envolve a pavimentação do canteiro lateral anexo à CE – 092, e do canteiro central através da construção de rampas e pisos podotáteis direcionais, instalação de mobiliário urbano, iluminação, além da construção de uma ciclovia e pavimentação da principal rua do comércio existente (PROJETO CIDADES, 2010).

p. 256

Em entrevista realizada durante os trabalhos de campo, o Secretário de Obras e Serviços públicos de Nova Olinda[50] afirma que foi uma grande conquista do município incluir-se no rol dos espaços metropolitanos cearenses. Nas palavras do secretário:

> Só em fazer parte da Região Metropolitana já significa que melhoras virão para o município, em termos de infraestrutura, intercambio, a vinda de recursos e melhorias é com toda certeza. Porque a partir do momento que a cidade faz parte de uma Região Metropolitana ela é vista em um contexto mais avançado, o que facilita conseguir verbas para o município.

No entanto, ao ser indagado sobre tais melhorias, o secretario logo enfatizou a relevância da cidade está inclusa no grupo de municípios indutores do turismo no Cariri, e acrescenta: “confesso que a maioria dos recursos que nós recebemos atualmente na cidade provém dessa condição de município indutor e desconheço algum recurso que o município obteve por fazer parte da RMCariri”.

Através da fala do secretário, é possível observar que ainda é muito forte a idealização de desenvolvimento propagada pelos espaços que possuem o *status* de metropolitano, quando na verdade, essa condição ainda não corresponde às perspectivas dos atores, como é o caso de Nova Olinda. Ademais, a maioria das ações

[50] A entrevista com o secretário de infraestrutura o Sr. Beto Calixto foi realizada no dia 26/08/2015, durantes os primeiros trabalhos de campo referente da pesquisa.

realizadas nos municípios da RMCariri não prioriza funções públicas de interesse comum e o conjunto metropolitano ainda está aquém de um planejamento efetivo que busque melhorias para o aglomerado como um todo.

Situado a pouco mais de 20 km de Nova Olinda, o município de Santana do Cariri também foi contemplado com o Projeto Cidades, através da construção de duas praças situadas logo na entrada da cidade com implantação de mobiliário urbano, quiosques e iluminação, bem como pela pavimentação da Avenida Patativa do Assaré, principal via de acesso à cidade.

Apesar do seu forte potencial turístico, Santana do Cariri se enquadra no conjunto de pequenos centros urbanos que, ainda é muito carente quanto à execução de outras políticas públicas que contemplem toda a sua população.

Para Nascimento (2013), apesar da sua relevância, o projeto ainda não contempla, nem mesmo parcialmente, os problemas de natureza comum na Região Metropolitana do Cariri, isto porque, em sua maioria, as ações desenvolvidas por intermédio desse projeto seriam pontuais, envolvendo apenas um município.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tentativa de potencializar o desenvolvimento socioeconômico dos municípios que compõem a RMCariri e promover o seu fortalecimento institucional através da gestão compartilhada foram os grande ideias do Projeto Cidades do Ceará I – Cariri Central. No entanto, apesar de apresentar melhorias na infraestrutura de alguns desses municípios, o projeto não apresentou os mesmos avanços no âmbito da questão político-institucional.

Em se tratando de infraestrutura urbana, todos os municípios do Cariri Central foram contemplados com o Projeto. Todavia, nos municípios menores como é o caso de Nova Olinda, Santana do Cariri, Jardim, Caririaçu e Missão Velha, as obras se restringiram a pavimentação de rodovias. A exceção das pequenas cidades foi Farias Brito que, além da reconstrução da principal avenida da cidade, também foi contemplada com a requalificação urbana de suas principais praças e construção de uma nova.

Os grandes beneficiados com o Projeto foram os municípios de Crato e Juazeiro do Norte. Em Crato, se destacam a requalificação ambiental do bairro Seminário e, em Juazeiro, a construção do Anel Viário. Já o município de Barbalha, embora integre o principal aglomerado da região, teve boa parte das obras destinadas a serviços de sinalização e pavimentação do seu centro histórico.

A principal crítica feita Projeto Cidades refere-se ao Aterro Sanitário do Cariri, celebrado por muitos no início do Programa como a principal contribuição para a região, uma vez que, seria uma ação voltada para o desenvolvimento sustentável, mas que nunca saiu do papel. Outra questão digna de nota, foi o Plano Diretor da RMCariri. Em 2013, a Secretaria das Cidades criou um termo de referência no intuito de contratar uma consultoria para elaboração do Plano. Contudo, a iniciativa não foi concluída e, esta foi mais uma ação do Projeto que não conseguiu ser efetivada.

A fragilidade institucional brasileira e a falta de cooperação entre os governos municipais tem dificultado a solução dos problemas de interesse comum, de modo que, as iniciativas metropolitanas não têm acontecido na prática. O Cariri cearense não foge

a essa regra, uma vez que seus atores regionais pouco aproveitaram a institucionalidade como oportunidade no plano de políticas públicas e planejamento integrado (CASTRO; HOLANDA, 2018).

REFERÊNCIAS

ARAUJO. M. A. G. Lugar, paisagem e religiosidade: moradores e romeiros no cotidiano do bairro do Socorro, Juazeiro do Norte-CE. 2016. 178 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Pernambuco, Recife, 2016.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituição.htm> Acesso em: 19 de mar. 2016, 16h 33min.

CARTAXO, J. Região Metropolitana do Cariri. Disponível em: <http://www.cidades.ce.gov.br>. Acesso em: 05 Ago. 2018.

CASTRO, F. F.. B. de; A Região Metropolitana do Cariri frente aos planos estratégicos do Governo Estadual: um olhar a partir do Projeto Cidades do Ceará I – Cariri Central. 204f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2017.

CASTRO, F. F.. B. de; HOLANDA, V. C. C. de. Espaço Metropolitano Cearense: breves considerações. Revista da Casa da Geografia de Sobral, Sobral/CE, v. 20, n. 2, p. 106-124, Jul. 2018.

FIX, M.; PEREIRA, A. L. dos S. A metrópole brasileira nas políticas públicas setoriais. In: FURTADO, Bernardo. Alves; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Karla Christina Batista. Território Metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA, 2013. p. 259-290.

GARSON, S. Regiões metropolitanas: por que não cooperam? Rio de Janeiro: Letra capital: Observatório das metrópoles; Belo Horizonte, MG: PUC, 2009.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. PROJETO CIDADES DO CEARÁ CARIRI CENTRAL - manual operativo projeto de desenvolvimento econômico regional do Ceará Cidades do Ceará/Cariri Central. Diário oficial do Estado do Ceará, série 3, Ano I, Nº238, 21 de dezembro de 2009.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. In: MADEIRA, Ligia. More. Avaliação de Políticas Públicas. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. p. 50 a 63.

MOURA, R.; LIBARDI, D.; BARION, M. I. Institucionalização de Regiões Metropolitanas: qual o sentido?. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n. 111, p 129-143, jul/dez. 2006.

QUEIROZ, I. da S. A Região Metropolitana do Cariri e os planos de integração do governo do Estado do Ceará para o Cariri Cearense. Revista Geosaberes, Fortaleza, v. 6, número especial (3), p. 439-453, Fevereiro, 2016.

SOUZA, C. Regiões Metropolitanas: condicionantes do regime político. In: Revista de Cultura e Política Lua Nova. São Paulo, nº 59, p. 137-158, 2003.

TEIXEIRA, E. C.. O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. Salvador: AATR-BA, 2002.

RIO METROPOLITANO
CONCENTRAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO, DISPERSÃO E FRAGMENTAÇÃO COMO FUNDAMENTOS DA DINÂMICA TERRITORIAL

Juliana Luquez

Doutoranda em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP)
Pesquisadora do Laboratório de Estudos Regionais em Geografia (LERGEO)

A última década do século XX e a primeira do século XXI compreendem o intervalo de tempo no qual é possível perceber intensas transformações espaciais pelas quais os espaços metropolitanos vêm passando dada a intensificação das dinâmicas dos processos em curso. A relação dos vários processos espaciais com o da produção do espaço merece novo destaque nas pesquisas sobre a metrópole e sua região, pois é na análise das implicações desses processos que alcançamos possíveis compreensões sobre as complexidades da nova configuração metropolitana. Elegemos para a análise desta problemática os processos de concentração e centralização da dinâmica territorial das atividades urbanas na área metropolitana fluminense – sob o pressuposto da dispersão e fragmentação de sua conformação espacial.

As novas dimensões da lógica de produção do espaço metropolitano inserem-se na relação entre a dinâmica territorial das atividades urbanas e a centralização de comando, gestão e fluxos (materiais e imateriais) e as implicações dessa relação na reestruturação do espaço. A partir dessa relação poderemos colaborar para a compreensão do processo de reestruturação do espaço manifesto pela reprodução do fato urbano de caráter metropolitano. Para tanto, examinaremos algumas hipóteses e considerações apresentadas por autores que vêm debruçando-se sobre a problemática desses processos em áreas metropolitanas a fim de contribuir para o entendimento das complexidades da Metrópole Rio[51] e sua região.

Inspirados, especialmente, nas análises, hipóteses e contribuições interpretativas de Lencioni, ao analisar a dinâmica metropolitana de São Paulo, e Davidovich, a do Rio de Janeiro, vimos que as transformações que configuram atualmente as novas diretrizes do urbano e das grandes aglomerações metropolitanas precisam ser analisadas com vista à uma compreensão da complexidade relacional dos processos espaciais em curso. Segundo essas autoras trata-se do debate a respeito da **produção contemporânea do espaço** (DAVIDOVICH, 2001a) e que converge para destacar algumas das características da metrópole que se metamorfoseia nesse contexto trazendo à tona a importância da apreensão de processos espaciais tais como o de concentração e de centralização (LENCIONI, 2008) sob a égide do fortalecimento da territorialidade do capitalismo financeiro nos espaços da metrópole contemporânea, inaugurando um novo ciclo de reestruturação e subordinando as continuidades do processo civilizatório na dimensão do fenômeno urbano. A relação estabelecida entre a dinâmica territorial de concentração das atividades urbanas e a centralização de comando, gestão e fluxos (materiais e imateriais) na Metrópole Rio permite-nos uma visão mais atenta para o processo de reestruturação do espaço fluminense.

p. 260

Previamente destacamos a tendência e o fato novo na perspectiva da compreensão da produção do espaço metropolitano e sua conformação na urbanização contemporânea. Sendo a tendência a histórica concentração das atividades urbanas na cidade do Rio de Janeiro e com isso o fortalecimento de sua centralidade. O novo

[51] Com o termo Metrópole Rio referimo-nos a classificação dada a Cidade do Rio de Janeiro mediante sua polarização e influência em relação as cidades de seu em torno. Distanciamo-nos, assim, da definição utilizada por alguns autores fluminenses (NATAL, 2003; SOUZA, 2018) e pela Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Rio de Janeiro (2011; 2015) que referem-se a Metrópole Rio como sendo o conjunto da Cidade do Rio e sua região de influência.

repousa no fato de que com a reprodução da metrópole em direção aos eixos principais de sua aglomeração metropolitana, novas centralidades se reforçam através de uma configuração espacial intensificada por integrações regionais cada vez mais determinantes para a reprodução do capital e da manutenção de sua lógica perversa flagrante no processo de produção do espaço e da vida.

A reafirmação da centralidade da Cidade do Rio de Janeiro na fase da urbanização contemporânea não aniquila as centralidades em sua área de influência e na periferia metropolitana, contudo, amplia as fossas da fragmentação entre os territórios urbanos da aglomeração, não os desintegrando, ao contrário, fortalecendo uma dinâmica de homogeneização periférica e de hierarquização dominante.

Uma breve introdução à geografia histórica do Rio de Janeiro nos possibilita fornecer um panorama à problemática atual. Para Freitag a cidade do Rio de Janeiro era uma “cidade de itinerâncias urbanas”. Segundo a autora, tornou-se a primeira referência de metrópole, ainda no período colonial, passando a “sediar o imaginário da cultura europeia e portuguesa" (FREITAG, 2009, p. 30). Nessa época, do início até meados do século XIX, especialmente com a transferência da Família Real e a Corte Portuguesa para o Rio de Janeiro e todos os privilégios e impasses que essa transferência poderia trazer, a Cidade do Rio de Janeiro extravasa em suas funções política, cultural, portuária, comercial. O Rio de Janeiro foi sede de todas as formas de poder instituídas desde 1763, ainda no período Colonial, até a ascensão de Juscelino Kubitschek, governo no qual se deu a transferência da capital federal do Rio de Janeiro para Brasília, em 1960.

De Capital Federal (1763-1960) à Estado da Guanabara (1960-1974) à Capital do Estado do Rio de Janeiro (1975 até o presente). Todas as funções citadas acima contribuíram para a efervescência do urbano no Rio de Janeiro. O Rio de Janeiro teve sua evolução urbana alavancada por circunstâncias históricas e o desenvolvimento de suas funções proporcionado pela intensidade dos fenômenos políticos, econômicos e socioculturais responsáveis pela dinamização do seu território e pela autonomização da cidade - este último com reflexo negativo na integração territorial com o Estado do Rio de Janeiro após a transferência da capital para Brasília e a fusão entre os Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro (DAVIDOVICH, 1999). A partir do final do século XIX e as primeiras décadas do XX que as transformações na Cidade do Rio de Janeiro e nas suas aglomerações imediatas e intermediárias ganham efeitos estruturantes para uma conformação espacial urbano-regional (ABREU, 2008; VIANA, 2013).

O Rio de Janeiro seguia como centro de poder e de riqueza, desenvolvendo para além de sua função político-administrativa, a centralização dos negócios e exportação do café, introduzidos em terras do Vale do Paraíba (leito do principal eixo rodoviário entre Rio-São Paulo). A expansão da cafeicultura e o movimento comercial desenvolveram, a partir do principal elemento estruturante da urbanização paulista, a ferrovia, uma rede de cidades que impulsionou as mais profundas transformações no território de São Paulo. Esse conjunto de transformações proporcionou à economia urbana de São Paulo um fortalecimento que não ocorreu no Rio de Janeiro, onde a manutenção do trabalho escravo nas lavouras não oportunizou o mesmo efeito que em São Paulo com a mão de obra do imigrante (MONBEIG, 2004; MARTINS, 2010). Já na década de 1920, o Rio de Janeiro começa a perder importância em relação a São Paulo

que, com o status de "locomotiva do Brasil", torna-se o centro dos negócios do café, da indústria e dos serviços financeiros, respectivamente. Apesar da perda de importância no cenário nacional já a partir dos anos 1920 (NATAL, 2003) o Rio de Janeiro estabelece com São Paulo um eixo dinamizador a partir do qual o processo de urbanização passa a agregar uma série de novas funções urbanas, novas formas e uma estrutura regional complexa, provenientes da contínua herança histórica de concentração das atividades urbanas por aquela cidade e do sucesso da cafeicultura por essa[52].

Nesse sentido apresenta-se a tendência a qual nos referíamos anteriormente: a cidade do Rio de Janeiro possui aspectos históricos que a evidenciam em detrimento de outras cidades e metrópoles brasileiras e de sua própria aglomeração metropolitana, por nela gravitar a concentração e a centralização das atividades urbanas há mais de dois séculos. As funções que exerceu no passado a colocaram em conexão com o externo, devido as suas atividades político-administrativas e comerciais e nessa atual fase da urbanização metropolitana, continua a exercer conexão com o de fora, agora em uma perspectiva da globalização da economia e do capitalismo financeiro, pondo-se o desafio, também histórico, dos limites do crescimento econômico fluminense sustentado na sua metrópole e da pouca densidade produtiva de sua região (SOBRAL, 2015a; 2015b).

O fato novo, que compreende a fase atual da urbanização da qual desfrutam intensamente (mas não exclusivamente) a Cidade do Rio de Janeiro e sua aglomeração metropolitana, refere-se a reestruturação da tradicional área metropolitana do Rio de Janeiro, que representa territorialmente a expressão da região urbana fundida na linearidade do eixo centro-periferia. Tanto a configuração territorial quanto a interação dos processos globais de reprodução do atual momento do capitalismo, refazem-se sob as heranças dos processos históricos de evolução urbana e desenvolvimento das atividades econômicas no contexto da urbanização e da industrialização ao longo do século XX, subordinando formas e funções arcaicas. Diante de um mais alto patamar do processo de urbanização, a metrópole supera a cidade e supera a si mesma quando ao se manter centro permite a criação de novos centros, ou quando ao se tornar dispersa regula a produção e a valorização dos capitais envolvidos na produção, centralizando o comando e a gestão dos fluxos materiais e imateriais envolvidos nesta produção – incluindo a produção do próprio espaço.

p. 262

Verdadeiramente assistimos à conformação de um fato novo, marcado pelo fortalecimento de tendências que intensificam os processos espaciais de concentração e centralização das atividades urbanas e do capital na Metrópole Rio em detrimento de sua aglomeração metropolitana. Isso porque, os processos de concentração e centralização renovaram a função de comando, gestão e controle da Metrópole Rio.

[52] É mister destacar que a natureza das relações sociais de produção constitui-se no principal fator de diferenciação entre as dinâmicas econômicas do Rio de Janeiro e de São Paulo. No Rio de Janeiro, essas relações baseavam-se em uma lógica escravocrata, sendo os exemplos mais claros, a organização do trabalho nos sistemas produtivos do médio Vale do Paraíba e a consolidação de núcleos favelados e periféricos na metrópole e no seu em torno (CAMPOS, 2005). Em São Paulo, as relações de produção assalariadas permitiram novos elementos, sob outras lógicas, à organização do trabalho e à recomposição territorial. Tais elementos, todos necessários, a essa nova estruturação da produção: novas relações socais de produção e de reprodução (MARTINS, 2010).

Especialmente porque sob a função da metrópole contemporânea repousa a racionalidade da acumulação capitalista, diante da qual o caráter social dos produtos só se manifesta a posteriori, nas trocas comerciais, pois as forças produtivas estão dispersas e os processos de produção não estão coordenados (AGLIETTA, 1986). Entretanto, essa integração se dá na concentração e na centralização do capital e do trabalho.

A concentração permite a ampliação da acumulação e a centralização garante uma alternativa a concorrência, mantendo, por vezes, o produto, mas associando diferentes capitais, ampliando o poder de decisão, gestão e comando. A desconcentração territorial das indústrias fluminenses (ou mesmo o movimento de desindustrialização-reindustrialização) da área metropolitana em direção as áreas de dispersão da atividade produtiva não contradizem o circuito de concentração e centralização do capital na Metrópole Rio. Isso por dois motivos específicos. Primeiramente, no que se refere ao movimento de acumulação global, que flexibiliza a produção e o trabalho, mas regula a concorrência e garante a centralização do capital. Em segundo, porque permite que, com a dinamização da economia global através dos serviços de inteligência computacional e a ampliação do aporte tecnológico de distribuição de informação e comando, a direção das forças produtivas possam se alargar para além do seu centro gestor sem qualquer prejuízo a produtividade.

É importante considerar a observação feita por Davidovich em relação ao estado do Rio de Janeiro, afirmando que "as indústrias (...) e outras atividades, que compõem a configuração espacial daquele território, tem sede ou representação principal na cidade do Rio de Janeiro" (DAVIDOVICH, 2001a; p. 328). É o caso, por exemplo, da localização da Associação Brasileira das Empresas de Serviços de Petróleo (ABESPetro), que congrega 51 empresas do ramo, grande parte de capital estrangeiro, com sede na área central da metrópole fluminense.

p. 263

Isso reforça o que vimos apresentando até aqui. O desenvolvimento das economias de aglomeração e a dispersão das atividades produtivas ao longo dos eixos de circulação do território fluminense tenderam a estreitar a dependência dessas economias em relação à Metrópole Rio em um processo de concentração e centralização do capital. A dispersão das unidades produtivas pelo território não comprometeu a centralidade da metrópole fluminense. Como aponta Lencioni "este espraiamento das atividades foi historicamente proporcionado pela tecnologia, principalmente por aquelas capazes de processar e explorar informações, permitindo unir a descontinuidade espacial do processo de produção" (LENCIONI, 1994, p. 59).

No caso específico da Metrópole Rio, o setor de serviços tem uma particular importância pois uma das maiores demandas do mercado e da economia global no que diz respeito ao aparelhamento e suporte à produção se revela pelo setor de serviços, especialmente o de transporte e de telecomunicação. A cidade do Rio de Janeiro tem nesse índice um dos elementos de fortalecimento de sua centralidade e de sua função como centro de comando e gestão, especialmente a partir dos serviços modernos de logística e informação. Como destaca Davidovich

> Rio de Janeiro e São Paulo [...] estariam deixando de ser a sede da produção propriamente dita, como sucedeu no auge do processo urbano-industrial, para se posicionarem como centros de controle e

> gestão e polos de serviços avançados, que atendem aos interesses da grande empresa" (DAVIDOVICH, 1999; p. 6).

Davidovich ressalta a singularidade histórica do processo de estruturação da Metrópole Rio, sua relação com a conformação de sua região metropolitana e o interior do estado fluminense. A concentração de atividades, pessoas, renda, trabalho e tecnologia na capital fluminense agravou a fragmentação territorial e "traduz a contradição entre a posição urbana sucessivamente acumulada pela cidade do Rio de Janeiro e o isolamento secular mantido em relação à sua interlândia imediata" (DAVIDOVICH, 2001b, p. 69).

Ainda sobre esse aspecto, o economista Sobral, acrescenta que 1) a fragilidade institucional do estado do Rio de Janeiro em planejar uma política metropolitana, 2) a fraca densidade produtiva da periferia metropolitana e 3) o dinamismo econômico apoiado, principalmente, nas atividades de serviços, que vêm se apresentando incapazes de incorporar mão de obra e gerar renda crescente, são os fatores que reforçam os impasses da dinâmica territorial fluminense e a centralização de comando, gestão e fluxos na Metrópole Rio (SOBRAL, 2015a). A “crise” se reforça mesmo diante do ciclo recente de grandes investimentos públicos e privados característicos da atual fase de reestruturação do espaço metropolitano do Rio de Janeiro[53].

Na atual fase da urbanização, gerida pelas determinações contraditórias do capitalismo financeiro, o protagonismo da cidade do Rio mediante as demandas da economia global tem sido um dos desafios para o desenvolvimento das cidades metropolitanas e do entorno da região metropolitana do Rio. Neste sentido, Davidovich sinaliza alterações recentes na estruturação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). Sua tese aponta para uma reestruturação setorizada do espaço. A saber: p. 264

- Primeiro setor de reestruturação da RMRJ - Refere-se à cidade do Rio de Janeiro e sua esmagadora concentração de empreendimentos e iniciativas de reestruturação socioespacial. Destacando-se, sem precedentes, a Zona Leste na Cidade, especialmente os bairros da Barra da Tijuca, Jacarepaguá e Campo Grande.
- Segundo setor de reestruturação da RMRJ - Refere-se ao eixo comandado por Niterói, na porção oriental da Baía de Guanabara, destacando-se ainda os municípios metropolitanos de São Gonçalo, Itaboraí e Maricá.
- Terceiro setor de reestruturação da RMRJ - Refere-se a Região da Baixada Fluminense, onde os eixos de comunicação viária tendem a reforçar as relações já estabelecidas desta porção do território metropolitano com a metrópole fluminense. Neste setor estão incluídos

[53] Quais sejam: Complexo Siderúrgico do Atlântico (Rio de Janeiro e Itaguaí); Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Itaboraí e São Gonçalo); Implantação do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro (Itaboraí, Magé, Guapimirim, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Queimados, Japeri, Seropédica e Itaguaí); Programa de Modernização e Expansão da Frota (PROMEF), com encomendas de navios petroleiros aos estaleiros da Baía de Guanabara (Rio de Janeiro, Niterói e São Gonçalo).

os municípios de Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João de Meriti e Seropédica.

É importante ressaltar que este contexto de reestruturação tem produzido novos nexos de integração no território fluminense. Essa é uma consideração importante, pois vai ao encontro das considerações que tecemos até aqui, especialmente no alinhamento da perspectiva interpretativa de compreensão da produção contemporânea do espaço a partir da dinâmica de reestruturação do espaço, pela qual o processo de metropolização inaugura os eixos de dispersão, ampliando as relações de reprodução do capital na realização da urbanização e fortalecendo os laços (real e virtual) com a globalização.

A aglomeração metropolitana do Rio de Janeiro considerando o território institucionalizado de sua Região Metropolitana, conforme atualização em 2013, é composta por 21 municípios, sendo eles: Rio de Janeiro, Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio Bonito, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá. Sendo a população total do Estado do Rio 16.369.178, sua população metropolitana é de 12.064.084, o que equivale a 73,7% de sua população total. Além da Metrópole Rio, com 6.422.922 habitantes, o destaque está para os municípios de São Gonçalo (1.025.507 habitantes), Duque de Caxias (873.921 habitantes), Nova Iguaçu (804.815 habitantes) e Niterói (494.200 habitantes).[54]

p. 265

A concentração populacional nesses municípios tem sua razão no processo de industrialização do território fluminense e na consequente transformação do espaço das cidades entre as décadas de 1930 a 1980 consolidando a urbanização no em torno da Baía de Guanabara e expandindo os eixos de dispersão metropolitana para os demais municípios resultando na conurbação das áreas ocupadas na orla ocidental e oriental da Baía de Guanabara (GEIGER, 1956).

Vemos na aglomeração metropolitana do Rio de Janeiro uma conformação a partir de eixos radiais, inicialmente consolidados na faixa litorânea da orla ocidental da Baía de Guanabara, expandindo a urbanização para os subúrbios contínuos e descontínuos da cidade do Rio de Janeiro, entre os maciços da Tijuca, da Pedra Branca e de Gericinó e a porção leste da Guanabara. A orla oriental da Baía de Guanabara, o maior eixo descontínuo da urbanização fluminense, teve sua consolidação urbana na forma de conurbação entre os territórios de Niterói e São Gonçalo. A industrialização nessa região construiu para si a urbanização que precisava, caracterizada pela instalação de uma forte infraestrutura portuária, ferroviária e bondes, vilas operárias, parques industriais, comércio, escolas operárias, cinemas, etc. Mendes destaca a estreita relação que se estabeleceu entre os municípios de São Gonçalo e Niterói. Devido à expansão urbana proporcionada pela conurbação de alguns bairros operários, especialmente, Neves (São Gonçalo) e Barreto (Niterói), o autor as descreve como “cidades gêmeas” e acrescenta que a vida urbana que se desenvolveu em Niterói

[54] Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ).

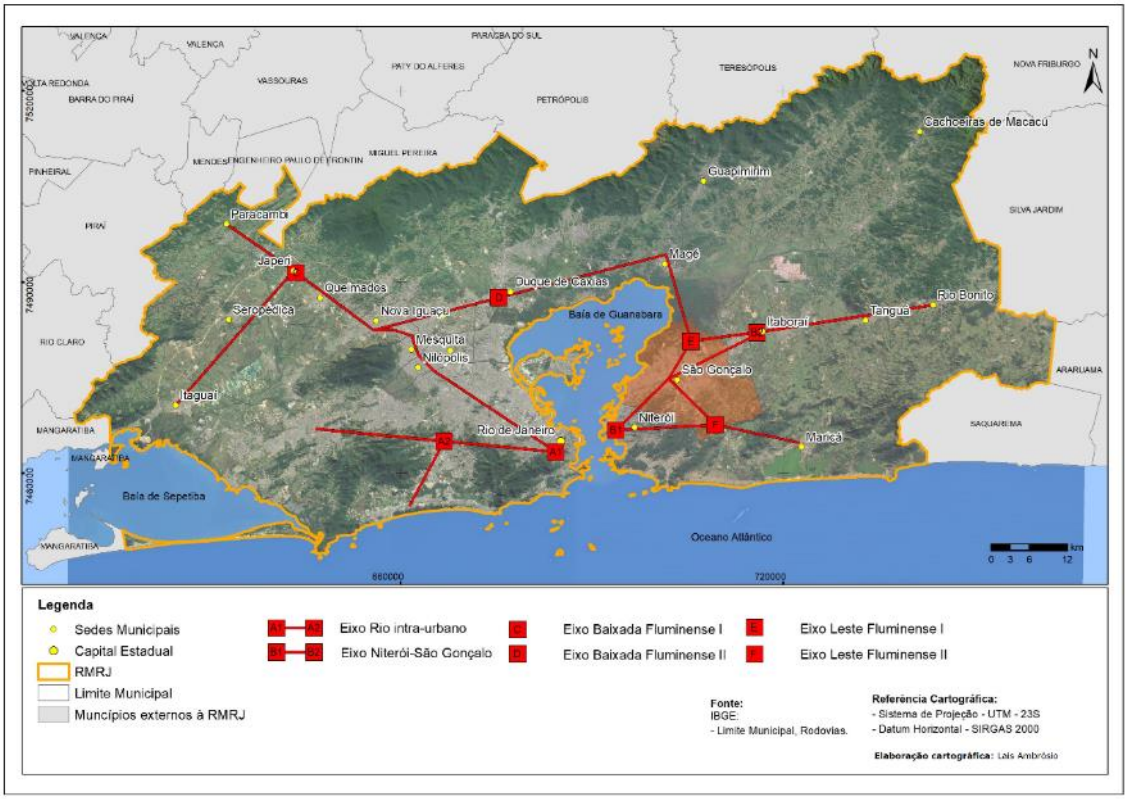
também se desenvolveu em São Gonçalo mediada pelo processo de industrialização do território fluminense (MENDES, 1950).

A conurbação verificada na aglomeração metropolitana do Rio de Janeiro como forma espacial da reprodução da Metrópole Rio policêntrica, ressalta a dominação de "superposições e justaposições de espaços com tendências à conformação de territórios demarcados que resultam das inclusões produtivas no processo social" (SEABRA, 2003, p. 9). Ora, se considerarmos o urbano como o processo social em curso e em vias de realização, as inclusões produtivas referem-se as centralidades da totalidade da realidade urbana fluminense que passam a compor o espaço das contradições no movimento da reprodução da metrópole. Em outras palavras, vemos erigir na complexidade metropolitana a relação entre dispersão e fragmentação, reforçando a concentração e a centralização da Metrópole Rio; todos esses processos característicos da metropolização do espaço fluminense. Para Lencioni

> O processo de metropolização do espaço se expressa na intensificação e multiplicidade dos fluxos de pessoas, mercadorias e informações, bem como pelo crescimento do número de cidades conurbadas, onde não se distingue muito bem, na continuidade da área construída, o limite municipal de cada uma delas. E, também, pela expansão territorial do aglomerado metropolitano e pela extensão e densificação territorial da concentração das infraestruturas. (LENCIONI, 2011, p. 136).

O caráter difuso da aglomeração metropolitana do Rio de Janeiro verifica-se a partir da identificação dos eixos de conformação e expansão da urbanização no em torno da Baía de Guanabara (mapa 1). Identificamos 6 (seis) eixos de dispersão e espraiamento da urbanização. Os eixos A_1, B_1, C e D constituem os territórios de inclusão produtiva do primeiro momento da urbanização fluminense, aqui chamado de *urbano-industrial*. Os eixos A_2, B_2, E e F constituem os territórios de inclusão produtiva do segundo momento da urbanização fluminense, aqui denominado *metropolitano-financeiro*.

Mapa 1 - Rio de Janeiro: conformação e expansão da urbanização no em torno da Baía de Guanabara



p. 267

No que se refere ao momento *urbano-industrial* a urbanização apresenta-se como determinação histórica na constituição da sociedade moderna, este processo corresponde a consolidação do modelo de acumulação capitalista sob as condições gerais de produção da industrialização. A ruptura nas determinações históricas do movimento de urbanização, no qual irrompe o momento *metropolitano-financeiro*, inaugurando a sociedade pós-industrial ou sociedade urbana, no qual "a metrópole se coloca ao mesmo tempo como uma condição para a reprodução do capital, um meio utilizado para a sua reprodução e, ainda, um produto do próprio capital." (LENCIONI, 2011, p. 136).

O caminho da problematização da realidade urbana fluminense, proposto aqui pelas vias da compreensão do movimento de produção e reprodução da metrópole, encontra nas premissas acima o direcionamento para a identificação dos eixos de conformação e expansão da urbanização da Região Metropolitana do Rio de Janeiro bem como os nexos desses processos com o da reestruturação do espaço – este último, defendido aqui, como álibi da reprodução do capital no momento recente.

Os eixos A_1, B_1, C e D, embora consolidados na inclusão produtiva do processo social de urbanização, ganham novas dinâmicas frente às estratégias de renovação da reprodução capitalista. Os eixos A_2, B_2, E e F compõem as novas territorialidades do fato urbano, tendo o processo de metropolização sua maior síntese complexa. Os eixos A_1, B_1, C e D, consolidados sob a lógica de reprodução *urbano-industrial*, conferiram à Metrópole Rio alto grau de concentração e centralização considerando a articulação metrópole-aglomeração e as atividades urbanas. Ao mesmo tempo que as relações de

produção reforçaram a concentração e centralização das atividades urbanas historicamente desenvolvidas na cidade do Rio de Janeiro manifestaram a policentralidade característica da metrópole capitalista na forma espacial da periferização, integrando estreitamente os territórios contíguos de Niterói e São Gonçalo, Nova Iguaçu e Duque de Caxias às lógicas e contradições da reprodução da metrópole, transformando tais municipalidades em complexidades urbanas do ponto de vista das relações de produção, propriedade e trabalho.

Aos eixos A_2, B_2, E e F atribuímos uma dinâmica especulativa, característica do momento *metropolitano-financeiro*, fundado na negação da cidade e na valorização do urbano sob a forma espacial da segregação, insere à urbanização em sua fase mais complexa e ao mesmo tempo reforça suas continuidades históricas. Os refúgios tidos como seguros, sustentáveis e totalmente integrados à Metrópole Rio, distam algumas poucas dezenas de quilômetros do núcleo metropolitano, porém ligam-se apenas por caminhos rodoviários em sua maioria acessível somente por transporte próprio, o cotidiano passa a se reproduzir na imaterialidade dos fluxos (de dinheiro, de informação) e na materialidade da rede de cabos de fibra óptica que torna possível a penetração das atividades urbanas cada vez mais determinantes da vida cotidiana. As municipalidades de Magé, Guapimirim, Itaboraí, Tanguá, Rio Bonito e Maricá são exemplos dessa nova configuração da urbanização fluminense.

O espaço assume “uma espécie de realidade própria, da mesma maneira que a mercadoria, o dinheiro, o capital, mas de modo distinto” (LEFEBVRE, 2000, p. 35). Considerando a hipótese de Lefebvre sobre o espaço como produto social, vamos em busca do modo distinto como o espaço assume essa realidade autônoma no momento histórico de produção capitalista, e produz assim o espaço, o seu espaço de reprodução.

O espaço se torna, na fase atual da urbanização contemporânea – a metropolização – o produto com maior valor social agregado e as cidades tornam-se a possibilidade concreta de extração de mais valia e de transferência de valor. Se retornarmos ao mapa 1, veremos que os eixos de conformação e expansão da urbanização fluminense são, em verdade, os eixos de reestruturação do espaço, mas não de todo o espaço e sim de porções do espaço. Logo, destacamos a reestruturação do espaço como sendo a possibilidade interpretativa do “modo distinto”, ao qual se refere Henri Lefebvre em relação a realidade própria do espaço, ou seja, o caráter reestruturante do valor no processo de produção do espaço.

Maricato nos fornece um exemplo da formulação teórica acima apresentada. Para a autora, a urbanização dos baixos salários, característica das cidades da periferia do capitalismo, é marcada pela construção da moradia como forma de produção doméstica e, na maioria das vezes, ilegal, paulatina e durante os horários de folga do trabalho remunerado. Os trabalhadores recebem pouco pela força de trabalho que vendem e nada pela construção de suas próprias moradias, ao contrário, todo o custo é retirado do seu salário. Essa situação, segundo a autora, é um exemplo não só de uma produção doméstica no contexto urbano, mas também de produção da cidade, de bairros, de cotidiano (MARICATO, 2015).

Mesmo os bairros operários, tradicionalmente populares, compostos por casas autoconstruídas não estão fora do processo de valorização, pois o trabalho requerido para a sua produção somado ao trabalho requerido na construção de infraestrutura

urbana (vias de comunicação, equipamentos coletivos, comércio e serviços), ao longo do tempo incorporada, faz parte do processo de produção do espaço e da cidade e, portanto, de sua valorização. Se a classe trabalhadora, em um primeiro momento, produz a cidade como valor de uso, as relações sociais envolvidas no processo de produção – quer na fábrica ou na cidade – subordinam a então produção doméstica ao processo de revalorização, pois

> Os capitais que ganham com a produção e exploração do espaço urbano agem em função do seu valor de troca. Para eles, a cidade é mercadoria. É um produto resultante de determinadas relações de produção. Se lembrarmos que a terra urbana, ou um pedaço de cidade, constitui sempre uma condição de monopólio – ou seja, não há um trecho ou terreno igual a outro, e sua localização não é reproduzível – estamos diante de uma mercadoria especial que tem um atributo de captar ganhos sob a forma de renda. A cidade é um grande negócio e a renda imobiliária, seu motor central. (MARICATO, 2015, p. 23).

Na aglomeração metropolitana do Rio de Janeiro, as áreas urbanas dos municípios de Nova Iguaçu, Duque de Caxias e São Gonçalo, são exemplos da formulação teórica aqui apresentada. O espaço urbano construído nessas municipalidades teve como principal agente produtor, por um lado, a classe operária que se consolidou nos anos 1950, se diversificou pós-1960 e se transformou, nas últimas três décadas, em trabalhadores urbanos terciários, terceirizados e informalizados; por outro, os produtores imobiliários, os proprietários fundiários e dos meios de produção e o Estado, articulados, construíram cidades fragmentadas, homogeneizadas e hierarquizadas, cujo caminho da metropolização se faria possível com a concentração das atividades urbanas, a centralização de comando, gestão e fluxos no Metrópole Rio e com a dispersão territorial do fenômeno urbano nas áreas suburbanas e periféricas, para as quais a classe trabalhadora foi sendo assentada e, reproduzindo sua força de trabalho, produziu a regionalização da metrópole fluminense.

O processo de periferização da classe trabalhadora metropolitana fluminense inaugura eixos da Metrópole Rio em direção aos lotes de construções populares que uma vez consolidados agregam valor à terra urbana e dinamizaram o processo de valorização das áreas periféricas e suburbanas da metrópole enquanto realizava a dispersão e a fragmentação do território sob domínio da urbanização industrial. A função dormitório, como se convencionou chamar a dinâmica metropolitana de atração/influência entre um núcleo urbano principal e as cidades do seu em torno, é, em verdade, a consolidação do processo de estruturação urbano-industrial e berço da estruturação metropolitano-financeira.

Nessas áreas destacam-se a dinâmica de revalorização do espaço na aglomeração fluminense, reforçando a fragmentação entre a Metrópole Rio e sua aglomeração metropolitana e realizando a dinâmica da produção do espaço em um movimento que se apreende pelos processos de periferização-espoliação-segregação. A periferização da classe trabalhadora, consolidando-se na expansão da industrial sob um modelo de acumulação contraditório entre o crescimento econômico e a pauperização absoluta ou relativa dos diversos segmentos da classe trabalhadora e aniquilando as formas históricas de apropriação social do espaço, incluindo a vida de

bairro (SEABRA, 2003). A espoliação urbana, que vista pelas lentes do problema habitacional, constitui uma dimensão da exploração do trabalho e da exclusão cidadã. A segregação espacial, gestada nas relações sociais de produção e materializada como contradição urbana[55] no processo de valorização diferencial da terra, que também caracteriza a especulação imobiliária na dinâmica de produção do espaço (KOWARICK, 2000).

É flagrante que a maior parte dos investimentos públicos é dirigida para as áreas onde vivem e trabalham as classes abastadas e que o processo de revalorização do espaço em áreas populares é uma via do movimento de reestruturação do espaço para maximizar a realização do capital e ampliar as condições gerais necessárias ao processo de acumulação. Por isso insistimos na formulação teórica que considera o processo de valorização como parte da exploração do trabalho e da exclusão cidadã da classe trabalhadora em relação à cidade que ela mesma produz. No caso das áreas urbanas em municipalidades periféricas essa produção da cidade é, por um lado, realizada pelas próprias mãos do trabalhador (residências autoconstruídas, bairros fundados por invasões e loteamentos clandestinos, ofertas populares ao acesso à terra) e, por outro lado, por sua capacidade de pressionar e obter do Estado, por meio de lutas sociais e reivindicações, os elementos indispensáveis à sobrevivência na cidade, estes também indispensáveis a reprodução da força de trabalho.

A engrenagem da reprodução do capital e de suas contradições não só expulsa a classe trabalhadora para longínquas áreas de possibilidades do modo de vida urbano (periferização) no momento da consolidação de uma estrutura de relações contidas na produção do espaço (espoliação), como também é capaz de reorientar o processo de valorização do espaço por meio da renovação das continuidades de seu movimento (segregação). Assim, estrutura-forma-função urbanas ganham um dinamismo no processo de produção do espaço que torna possível a afirmação de que as áreas periféricas ou os espaços populares, ontem produzidos pela classe trabalhadora, são, hoje, álibi de reestruturação do espaço para a sua revalorização, em um momento marcado pela iniciativa do Estado integralmente tomada pelos interesses privados (CHESNAIS, 1996). Outrora, “moradores espoliados e trabalhadores explorados” (KOWARICK, 2000, p. 35); ora, moradores segregados e trabalhadores precarizados, lançados à sorte da economia urbana terciária e sob o julgo da financeirização do capital.

p. 270

A metropolização fluminense consolidou um espaço fragmentado, homogêneo e hierarquizado. Se a centralização do comando, da gestão e dos fluxos reforçou a posição da Cidade do Rio de Janeiro em relação à sua aglomeração metropolitana pós-fusão, também subordinou aos interesses do capital a reprodução das contradições urbanas no eixo metropolitano sob a influência de Niterói. Nos territórios municipais do Rio de Janeiro e de Niterói encontram-se as áreas mais valorizadas da aglomeração metropolitana fluminense. Nas quais observa-se uma forte e intensa dinâmica especulativa com valores que chegam a ser de 5 (cinco) a 10 (dez) vezes maiores que

[55] Para Kowarick as contradições urbanas se dão em decorrência de os “investimentos públicos em bens de consumo coletivo [serem] tradicionalmente realizados em prejuízo da grande massa dos trabalhadores” (KOWARICK, 2000, p. 23).

em outras áreas da região metropolitana. Os empreendimentos imobiliários implantados nos bairros nobres das cidades do Rio de Janeiro e de Niterói, tanto residenciais quanto comerciais, respondem à demanda de mercado garantida por uma maior mobilidade social das classes mais abastadas e atendem à dinâmica de centralização e concentração das atividades urbanas nessas localidades, sobretudo na capital.

A atividade imobiliária mantém relação estreita com a dinâmica de produção do espaço na aglomeração metropolitana do Rio de Janeiro, especialmente, a partir dos anos 1930. Até essa época a produção de moradias era uma exclusividade da iniciativa privada. O provimento de habitação pelo poder público, dos anos 1930 em diante, inaugura novos arranjos especulativos da atividade imobiliário. Por exemplo, em São Paulo, a cidade explode em periferias fundadas no trinômio *loteamento-casa própria-autoconstrução* (BONDUKI, 2013). No Rio de Janeiro, a explosão da cidade em direção aos subúrbios e freguesias rurais, deu-se pelo binômio *trem-segregação proletária* (FERNANDES, 2011). E, justamente, nesse movimento de expansão urbana, a atividade imobiliária encontrou seu limite e sua superação enquanto forma especulativa de produção do espaço.

Considerando a realidade urbana do Rio de Janeiro, se por um lado, produzia-se o espaço ao passo que produzia-se a habitação social, provida pela Estado e circunscrita na cidade do Rio de Janeiro, ao mesmo tempo e em contrapartida, outros espaços também eram produzidos fora da provisão do Estado – isso porque essa habitação social não se destinou, inicialmente, ao atendimento de classes populares e sim à camadas estabilizadas de funcionários dos governos, por exemplo. Na outra ponta da cidade e nos seus arredores se produzia uma periferia urbana, fragmentada, por isso excludente. Em São Gonçalo, na Baixada Fluminense e em algumas localidades de Niterói erguiam-se os bairros feitos pelas próprias mãos dos trabalhadores. São os bairros dos grandes loteamentos, da clandestinidade territorial, sem apoio técnico, a cidade ilegal (MARICATO, 2015).

Isto posto, acrescentamos que a periferização da classe trabalhadora se reforça com a difusão do modo de vida urbano na aglomeração fluminense onde poucos serviços coletivos estão à disposição de suas demandas, a espoliação urbana se amplia pelos raios dessa difusão e a segregação se manifesta via reestruturação do espaço no processo de valorização dos fragmentos da cidade. Os trabalhadores com renda mais baixa, com nenhuma ou pouca garantia de crédito para o financiamento de sua moradia, sem recursos à mobilidade urbana, são lançados cada vez mais para longe de áreas urbanas consolidadas e reinseridos na dinâmica de produção do espaço.

Ao mesmo tempo que a urbanização fluminense criou caminhos a partir de dois eixos de expansão das atividades urbanas, complexificou os nós das relações sociais contidas no espaço de consolidação da metropolização: entre os interesses das classes dominantes que detém os meios de produção e as políticas de influência de atração de investimentos públicos e privados e a produção de uma área metropolitana para assentar a classe trabalhadora necessária ao movimento de realização do capital – movimento este, combinando o caráter periférico, espoliador e segregador do atual modo de produção.

A reestruturação do espaço no período contemporâneo de sua produção, embora manifesta por uma ruptura da renovação da reprodução do capital, subordina

elementos anteriores de valorização ao atual e reinicie o ciclo de valorização/revalorização perceptível pelo movimento de estruturação/reestruturação. A transição da estruturação *urbano-industrial* para a *metropolitano-financeira* foi possível pela reestruturação do espaço, mas de porções do espaço. Reforçando a fragmentação sem superar as continuidades: periferização, espoliação e segregação a partir das quais a metrópole fluminense se reproduz. Dessa forma, aceleram-se os caminhos para a urbanização e descentraliza-se a aparência caótica e insuportável da metrópole, reproduzem-se as contradições e ampliam-se os territórios de seus domínios.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Maurício de Almeida. A evolução urbana do Rio de Janeiro. 4. ed. Rio de Janeiro: IP, 2008.
AGLIETTA, Michel. Concentración y centralización del Capital. Itens: Definición y causas de la concentración del capital. In: Regulación y Crisis del Capitalismo. 3. ed. Ciudad de Mexico: Siglo Veintiuno Editores, 1986. p. 192-197.
BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 6 ed. São Paulo: estação Liberdade, 2013.
CAMARA METROPOLITANA DE INTEGRAÇÃO GOVERNAMENTAL DO RIO DE JANEIRO. Revista Rio Metrópole: charrete metropolitana. Rio de Janeiro, nov./2015.
_____. Revista Rio Metrópole: os desafios e os rumos de gestão das 19 cidades que integram a região. Rio de Janeiro, mai./2011.
CANO, Wilson. Ensaios sobre a crise urbana do Brasil. Campinas: UNICAMP, 2011.
CHESNAIS, François. A mundialização do capital. São Paulo, Xamã, 1996.
DAVIDOVICH, Fany Rachel. Estado do Rio de Janeiro: singularidades de um contexto territorial. In: Anais do VIII Encontro Nacional da ANPUR. Porto Alegre, 1999.
_____. O entorno da região metropolitana do Rio de Janeiro, hipóteses e considerações. In: Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, ANPUR, p. 326-335, 2001a.
_____. Metrópole e território: metropolização do espaço no Rio de Janeiro. Cadernos Metrópole, Rio de Janeiro, n. 6, 2° sem., p. 67-77, 2001b.
DOMINGUEZ, Marcos Thimoteo et al. Gestão impositiva versus governança metropolitana: um estudo de caso sobre a FUNDREM. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.
FERNANDES, Nelson da Nóbrega. O rapto ideológico da categoria subúrbio: Rio de Janeiro 1858-1945. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.
FRETAG, Bárbara. Capitais migrantes e poderes peregrinos: o caso do Rio de Janeiro. Campinas: Papirus, 2009.
GEIGER, Pedro Pinchas. Urbanização e industrialização na orla Oriental da Baía de Guanabara. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro: IBGE, v. 18, n. 4, out./dez. p. 47-74, 1956.
KOWARICK, Lúcio. Escritos urbanos. São Paulo: Editora 34, 2000.
LEFEBVRE, Henri. La production de l'espace. Paris: Anthropos, 2000.
LENCIONI, Sandra. Concentração e centralização das atividades urbanas: uma perspectiva multiescalar. Reflexões a partir do caso de São Paulo. Revista de Geografia Norte Grande, v. 39, p. 7-20, 2008.

_____. Reestruturação urbano-industrial no estado de São Paulo: a região da metrópole desconcentrada. In: Espaço & Debates, São Paulo, NERU, n.38, p.54-61, 1994.
_____. A metamorfose de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomerações difusas. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n.120, jan./jun. 2011, p.133-148.
MARICATO, Ermínia. Para entender a crise urbana. São Paulo: Expressão Popular, 2015.
MARTINS, José de Souza. O cativeiro da terra. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2010.
MENDES, Renato da Silveira. Paisagens culturais da Baixada Fluminense. Tese de Doutorado (Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo 1950.
MONBEIG, Pierre. O crescimento da cidade de São Paulo. In: SZMRECSÁNYI, Tamás (Org). História econômica da cidade de São Paulo. Porto Alegre: Editora Globo, 2004. p. 14-115.
NATAL, Jorge. Revisitando o Rio de todas as crises: economia, espaços e classes sociais. In: GONÇALVES, Matia Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio;
SEABRA, Odette. Urbanização e fragmentação: cotidiano e vida de bairro na metamorfose da cidade em metrópole, a partir das transformações do bairro do Limão. Tese de Livre Docência (Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
SOARES, Maria Therezinha de Segadas. Nova Iguaçu: absorção de uma célula urbana pelo Grande Rio de Janeiro. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro: IBGE, v. 24, n. 2, abr./jun. p. 3-104, 1962.
SOBRAL, Bruno Leonardo Barth. Crise e ciclo: limites à capacidade de um crescimento econômico sustentado na periferia metropolitana do Rio de Janeiro diante do ciclo recente de grandes investimentos. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2015a. (Texto para Discussão 2143).
_____. O necessário, o possível e o impossível: uma leitura do papel das políticas públicas diante dos limites à coordenação de grandes investimentos na periferia metropolitana fluminense. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2015b. (Texto para Discussão 2154).
SOUZA, Marcelo Lopes de. Rio de Janeiro: causas e perspectivas da crise. Revista Princípios. [online]. São Paulo: Editora Anita Guaribaldi, 2018. Disponível em: <http://revistaprincipios.com.br/artigos/32/cat/1825/rio-de-janeiro-causas-e-perspectivas-da-crise-.html>. Acesso em: 06/03/2018.
VIANA, Juliana Nazare Luquez. Evolução e estruturação urbanas de São Gonçalo: do final do século XIX à segunda Guerra Mundial. Dissertação de Mestrado (Geografia) – Instituto Geociências, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013.

DINÂMICA URBANA EM MACEIÓ/AL: NOVAS/VELHAS FORMAS, AS MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS EM CURSO

Luciane Maranha de Oliveira Marisco

Universidade Federal de Alagoas/IGDEMA/Curso de Geografia
luciane.marisco@igdema.ufal.br

Andrea Geórgia S. de Araújo

andreageorgia33@yahoo.com.br

Lívia Menezes das Neves Lins

Secretaria de Estado da Educação - SEDUC
liviabsb2003@hotmail.com

Renato Braga Correia

Secretaria de Estado da Educação - SEDUC
renato.braga@hotmail.com

INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta alguns resultados de pesquisas desenvolvidas no período de 2015 a 2018 em nível de graduação junto ao Curso de Geografia - Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC/UFAL/FAPEAL) e em nível de Pós-Graduação (Programa de Mestrado em Geografia - Organização do Espaço Geográfico) da Universidade Federal de Alagoas. O recorte espacial privilegiado foi o intraurbano que está em curso em Maceió/AL, com ênfase nos processos de segregação urbana da população de alta renda a partir da expansão de Loteamentos e Condomínios Fechados, da segregação e exclusão (social, urbanística e territorial) das populações de baixa renda, e das novas centralidades geradas a partir da implantação de shoppings centers. Na perspectiva teórico-metodológica as pesquisas se fundamentaram nas categorias de "território usado" de (SANTOS,2006), no papel dos agentes produtores do espaço urbano de (CORRÊA,1989), nos conceitos de segregação urbana e seus efeitos espaciais com base em (CASTELLS,1983), (CORRÊA,2013), (RIBEIRO,1997), (VILLAÇA,1998), (PRETECEILLE e RIBEIRO,1997), em (SPOSITO,1997, 2013) para discutir policentralidades, para explicitar e entender estas dinâmicas à luz da ciências humanas e sociais e seus efeitos no espaço. A metodologia utilizada constou de: levantamento de dados junto aos órgãos públicos e setor privado, visualização e interpretação de dados por imagens de satélite, pesquisa de campo com aplicação de entrevistas, questionários e registro de imagens.

O objetivo geral foi analisar à luz da ciência geográfica e suas categorias de análise os processos e formas espaciais resultantes das dinâmicas em curso em Maceió e implicações na estruturação urbana. Quanto aos objetivos específicos foram: identificar a quantidade, localização, padrão urbanístico e reflexos no espaço geográfico da implantação dos condomínios e loteamentos fechados horizontais de alta renda em Maceió e região metropolitana, analisar e explicar os efeitos segregativos sobre a população da Favela Sururu de Capote, excluída socialmente, mas também nas dimensões urbanística e territorial, e entender o papel dos shopping centers, no caso, o Maceió Shopping inaugurado na década de 1980 na reestruturação urbana, gerando uma nova centralidade.

A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL DA POPULAÇÃO DE ALTA RENDA EM MACEIÓ E REFLEXOS NA ESTRUTURAÇÃO URBANA

A pesquisa intitulada "Abordagem da segregação socioespacial da população de alta renda em Maceió/AL e reflexos na estruturação urbana", desenvolvida no Curso de Geografia através do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC/UFAL/FAPEAL), teve como objetivos fazer um resgate histórico dos Loteamentos e Condomínios Fechados Horizontais da população de alta renda, sua evolução e análise de como se deu este processo em Maceió buscando suas especificidades e similaridades em relação as outras metrópoles brasileiras. A pesquisa fundamentou-se nos conceitos de segregação urbana e seus efeitos espaciais com base em autores como: (CASTELLS, 1983), (CORRÊA, 2013), (RIBEIRO,1997),

(VILLAÇA,1998), (PRETECEILLE e RIBEIRO,1997). Os resultados apontaram que a origem e expansão desses novos padrões de moradia (Loteamentos e Condomínios Fechados) tem início em 1983 com a implantação do Loteamento Fechado Jardim do Horto localizado na porção oeste da cidade, seguido nos próximos anos e na mesma porção da cidade do Complexo Aldebaran em 1985/1987 (Alfa, Beta e Omega), San Nicolas e Reserva do Vale (2001,2004,2007), conforme Tabela 1.

Tabela 1-Loteamentos aprovados por tipo de parcelamento/bairro/ano.

TIPO PARCELAMENTO	DENOMINAÇÃO	BAIRRO	APROVAÇÃO
Loteamento	Jardim do Horto	Gruta de Lourdes	06/12/1983
Loteamento	Aldebaran Núcleo Central	Jd. Petrópolis	07/03/1985
Loteamento	Aldebaran Alfa	Jd. Petrópolis	07/03/1985
Loteamento	Aldebaran Beta	Jd. Petrópolis	07/03/1985
Loteamento	Aldebaran Omega		23/10/1987
Loteamento	San Nicolas	Serraria	19/12/2001
Loteamento	San Nicolas II	Serraria	08/02/2007
Loteamento	Reserva do Vale	Serraria	09/11/2004

Fonte: Prefeitura Municipal/SMCCU (Setor de Cartografia, 2015)
Org: NETO, José Cicero de B.

Destaca-se que esses empreendimentos foram aprovados com a denominação de Loteamentos, seguindo a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6766/79 alterada pela Lei 9785/99) e se autodenominaram “Condomínios Fechados” com a privatização ilegal de suas áreas públicas. Os resultados apontaram que a localização desses empreendimentos se deu com a expansão da malha viária da cidade, através da implantação de novas avenidas como a Avenida Fernandes Lima (a história de construção desse eixo viário remonta ao início do século XX), posteriormente a construção da Av. Durval de Góes Monteiro e sua duplicação em 1972 (uma extensão da Av. Fernandes Lima). Esses eixos viários foram sendo ocupados em um primeiro momento por conjuntos habitacionais, o Campus da Universidade Federal de Alagoas e Hospital Universitário, Distrito Industrial o que promoveu a expansão urbana para a porção oeste da cidade, e consequentemente um deslocamento gradual da população de alta renda para esse setor com a criação de novos bairros e os Loteamentos Fechados (Jardim do Horto e Complexo Aldebaran) na década de 1980. As décadas seguintes tem-se a consolidação desse padrão imobiliário nessa porção da cidade. Por sua vez, a implantação da Av. Menino Marcelo conhecida como Via Expressa segundo maior corredor de transporte de Maceió, também na porção oeste/norte da cidade, que abrange os bairros mais populosos como Tabuleiro do Martins, Cidade Universitária, Benedito Bentes entre outros, comprovou o papel preponderante desempenhado por essa via como vetor de expansão urbana, atendendo a diversos segmentos de classe.

Por sua vez as pesquisas de (CORREIA, 2016), (NETO, 2017) e (ALMEIDA, 2017), permitiram ampliar essa análise para o litoral norte e sul da Região Metropolitana de Maceió. Na pesquisa intitulada "Condominiarização urbana: uma análise da segregação residencial da classe de alta renda no litoral norte de Maceió/AL", (CORREIA, 2016) constata a expansão no litoral norte desses empreendimentos a partir do processo de condominiarização urbana e como os agentes produtores do espaço urbano (setor imobiliário, proprietários fundiários e o Estado), tem atuado em parceria através de intervenções urbanas tais como: abertura de novas vias públicas (avenidas, duplicação de rodovias), implantação de shopping centers, Hipermercados etc., o que tem acarretado uma ocupação seletiva do espaço urbano, como por exemplo, privilegiando estes tipos de empreendimentos em parcelas específicas do território, ampliando e consolidando processos segregativos. Ainda de acordo com (CORREIA,2016), Maceió possui 33 loteamentos que implementaram, inicialmente, seu fechamento e 79 empreendimentos que foram fechados após a sua consolidação. Sendo assim a cidade possui um total de 112 loteamentos fechados baseado no modelo de residenciais horizontais, e é a partir do ano 2000 que surge na capital alagoana os primeiros condomínios horizontais fechados denominados de *"condomínios urbanísticos"* e aprovados no âmbito do poder público com esta denominação. Destaca-se que anteriormente os empreendimentos foram aprovados com a denominação de *"loteamentos fechados".* O primeiro condomínio horizontal fechado implantado nesse período foi o Ocean View da empresa Resulta Investimentos, situado no bairro de Jacarecica às margens da rodovia AL 101 Norte. No ano de 2004 é aprovado o Condomínio Morada da Garça, situado à beira mar da praia de Garça Torta, pertencente ao grupo empresarial Record Incorporações, seguido em 2009 do Residencial Atlantis da empresa Exicon Construções e Incorporações, que está situado no bairro do Riacho Doce, todos no litoral norte, conforme ilustrações a seguir. (CORREIA,2016).

Fig1.Cond.Ocean View (Jacarecica)

Fonte: CORREIA (2016)

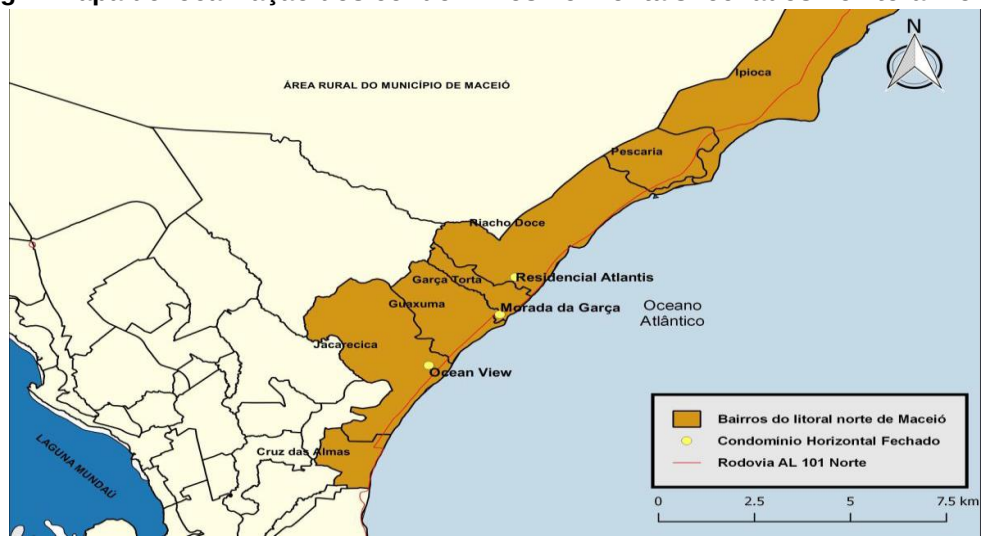
Fig2. Cond.Morada da Garça (Garça Torta)

Fonte: CORREIA (2016)

Fig.3 Condomínio Residencial Atlantis (Riacho Doce)

Fonte: CORREIA (2016)

Fig.4- Mapa de localização dos condomínios horizontais fechados no litoral norte.



Fonte: IBGE, Censo demográfico 2010.Elaboração Cartográfica: (CORREIA,2016)

Por sua vez as pesquisas de (NETO,2017) e (ALMEIDA ,2017), complementam o levantamento e mapeamento desses empreendimentos na região metropolitana de Maceió, especificamente nos municípios de Barra de São Miguel e Marechal Deodoro situados no litoral sul. No município da Barra de São Miguel foram aprovados quatro condomínios fechados (Alta Vista, Ilôa (2009), Arquipélago do Sol (2000) e Ouro Verde

(2017) e em Marechal Deodoro o Laguna (2002). Nos últimos anos o litoral dos municípios da Barra de São Miguel e Marechal Deodoro que fazem parte da Região Metropolitana de Maceió tornaram-se uma das áreas privilegiadas de expansão e de especulação imobiliária, a partir da duplicação da Rodovia AL-101 Sul inaugurada em 2012. Foram 52 km duplicados e restaurados que ligam o Pontal da Barra, em Maceió, ao Trevo do Gunga na Barra de São Miguel, o que tem promovido a ocupação de uma extensa área de litoral não urbanizada, por empreendimentos imobiliários (Condomínios/Loteamentos Fechados) e do setor hoteleiro.

A Figura 5 ilustra os Loteamentos e Condomínios Fechados que se conseguiu ter acesso às informações nas prefeituras municipais até o ano de 2017 em Maceió e região metropolitana.

Fig. 5 - Mapa dos Loteamentos e Condomínios Fechados em Maceió e Região Metropolitana.

Elaboração: NETO, Paulo Santos. (2017)

A FAVELA SURURU DE CAPOTE E O REFORÇO DOS PROCESSOS DE SEGREGAÇÃO E EXCLUSÃO DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

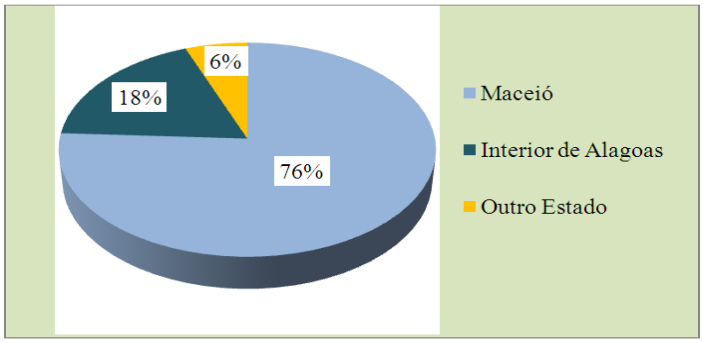
A pesquisa intitulada “A dinâmica da ocupação na Favela Sururu de Capote: segregação socioespacial e exclusão social” de (ARAÚJO, 2018), propôs uma análise dos processos de exclusão em curso nessa parcela do território de Maceió, comprovando como esse processo reforça os processos de segregação urbana à luz da ciência geográfica. O recorte teórico fundamentou-se em (SANTOS,1994,2006), (COSTA, 2001), (DUARTE,2010), (ESCOREL,1999), (MARICATO, 2003), (ROLNIK,1999,2000) entre outros autores para o desvelamento dos conceitos e processos de exclusão social, urbanística e territorial. Os objetivos dessa pesquisa foram analisar e explicar os efeitos segregativos sobre a população da favela excluída socialmente, mas também nas dimensões urbanística e territorial, repercutindo negativamente nas condições de vida da população que habita este lugar, em condições subumanas de sobrevivência.

LOCALIZAÇÃO E HISTORICIDADE DA FAVELA SURURU DE CAPOTE

A Favela Sururu de Capote está localizada às margens da Laguna Mundaú, no bairro da Ponta Grossa, numa distância de apenas 3km da área central da cidade. A Laguna Mundaú é integrante do Complexo Estuarino Mundaú-Manguaba, um ecossistema constituído pelas lagoas Mundaú e Manguaba, canais, ilhas e uma porção estuarina das bacias dos rios Mundaú, Paraíba do Meio e Sumaúma, e que abrange os municípios de Maceió, Satuba, Rio Largo, Santa Luzia do Norte, Coqueiro Seco, Marechal Deodoro e Pilar. (CELMM,2016). A favela existe há 38 anos numa luta em defesa do direito à cidade por sua população. Na década de 1970 a Laguna Mundaú foi ocupada por populações carentes vindas do interior do estado de Alagoas, de outros estados do Nordeste e de outras regiões do Brasil, porém, a grande maioria dos moradores que ocupam a Orla Lagunar é natural da própria capital alagoana. O gráfico 1 mostra que a maior parte dos moradores são de Maceió, correspondendo a 76% do total de entrevistados, incrementada por 18% de residentes oriundos do interior do estado e 6% provenientes de outros estados.

Quanto ao tempo de residência é composta majoritariamente por moradores com ocupação há mais de 10 anos, porém, 21% se fixou há menos de 1 ano, concluindo assim, que mesmo com toda falta de infraestrutura e das condições subumanas de sobrevivência, essa comunidade continua sendo uma alternativa para aqueles que não dispõem de renda suficiente para morar, seja pelo aluguel ou pelo acesso a casa própria.

Gráfico 1- Cidade de origem/naturalidade

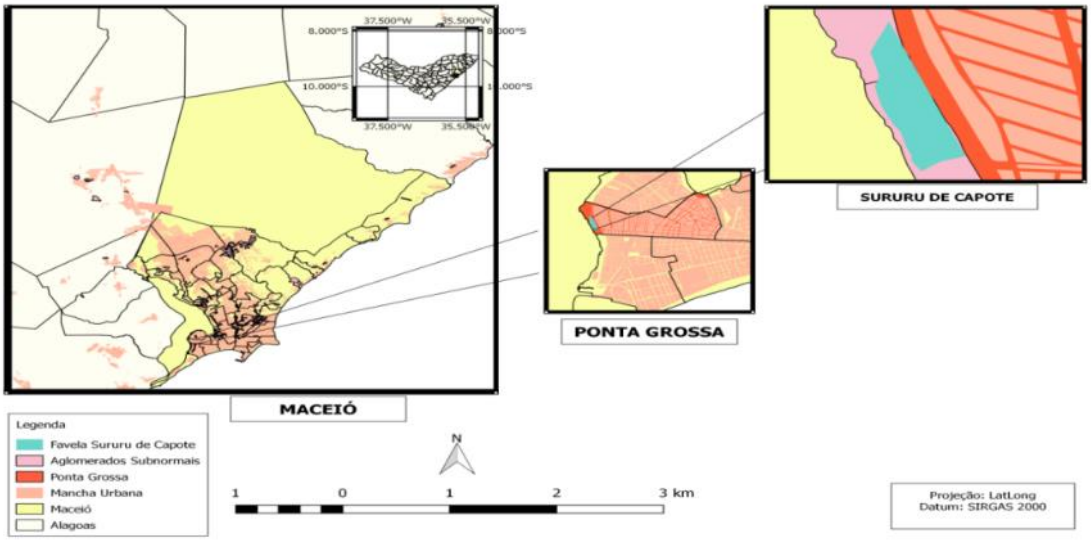


Fonte: ARAÚJO (2017)

As causas dessa ocupação são diversas, porém, as mais significativas são a decorrência da falta de alternativas de moradias populares para famílias de baixa renda, a deficiência do mercado de trabalho na absorção desse contingente de mão de obra e a busca por melhores condições de vida. Quando a pobreza e a expulsão do campo se tornou declarada grandes contingentes humanos se dirigiram para as cidades em busca de oportunidades, no entanto, esse bem-estar urbano lhes foi vedado num primeiro momento. O êxodo rural para Maceió começou nas duas primeiras décadas do século XIX, mas só se intensifica a partir na década de 1960 segundo (CARVALHO, 2008, p. 47). As margens da Avenida Senador Rui Palmeira, o espaço que antes trazia uma beleza indiscutível, foi ocupado pelo tráfico de drogas, pelo abuso sexual de crianças e adolescentes, pela prostituição e pela miséria. A Favela Sururu de Capote foi se tornando um território com regras próprias através da interação das famílias, da

ocupação e de seu uso, segundo as necessidades dos moradores. Hoje a Favela Sururu de Capote é a maior das cinco favelas existentes na Orla Lagunar de Maceió. Os territórios de cada CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) são definidos a partir da quantidade de famílias em situação de vulnerabilidade que neles residem, podendo ser territórios de pequeno, médio ou grande porte. O território do CRAS Cacilda Costa Sampaio abrange 3.827 famílias em situação de vulnerabilidade, destas, 405 encontram-se na Favela Sururu de Capote (Secretaria Municipal de Assistência Social, 2017).

Fig. 6 - Mapa de localização da Favela Sururu de Capote no bairro da Ponta Grossa-Maceió-Al.



Fonte: Base vetorial IBGE/Portal Alagoas em dados e informações. Georreferenciamento e elaboração cartográfica de Hemerson Henrique Ferreira (IGDEMA)-2017.

Fig.7 - Avenida Senador Rui Palmeira-Orla Lagunar-Maceió (Favela Sururu de Capote)

Fonte: http://gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/noticia. (Foto: Dárcio Monteiro)

DANDO VISIBILIDADE AOS MORADORES

Aos longo dos anos poucos migrantes que vieram para o estado de Alagoas e maceioenses conseguiram inserção nos postos de trabalho formais, ou alguma oportunidade de trabalho remunerado que pudesse garantir uma condição mínima de vida e habitação, tendo como única alternativa construir suas próprias moradias, e foi

através da pesca do sururu que inúmeras famílias iniciaram o processo de uso e ocupação no território da Favela Sururu de Capote. Sururu é o nome dado ao molusco *Mytellafalcata* cuja espécie é exclusiva da Lagoa Mundaú, mas atualmente este marisco é encontrado em outras lagoas do estado (ALAGOAS, 1980). A pesca do Sururu é uma atividade artesanal realizada na Laguna Mundaú que constitui na extração do marisco que tem seu habitat na laguna. Serve de alimento para aqueles que sobrevivem dessa atividade (por isso o nome dado a favela), sendo também um prato típico da culinária alagoana muito apreciado pela população. O preparo e comercialização constitui quatro etapas: a pesca, a limpeza, a distribuição e a venda desse marisco. As figuras a seguir ilustram a principal atividade dos moradores como a pesca, o preparo e a venda do sururu de capote.

Fig. 8 - Pesca do Sururu-Atividade que sustenta as famílias

Fonte: ARAÚJO (2017)

Fig. 9 - Venda do sururu de capote pelas marisqueiras

Fonte: ARAÚJO (2017)

Fig. 10 - Sururu sendo retirado a casca do marisco para posterior venda

Fonte: ARAÚJO (2017)

Fig. 11 - Prato típico da culinária alagoana: Sururu

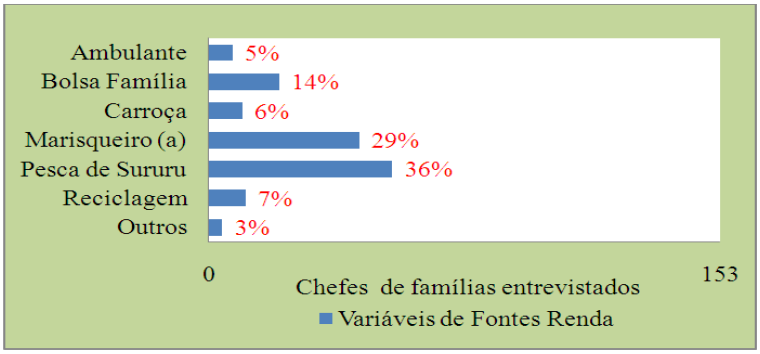
Fonte: ARAÚJO (2017)

Os moradores estão segregados no espaço sem acesso à cidade legal, sem o mínimo de segurança e de sentimento de pertencimento à sociedade, lutando para sobreviver em condições subumanas, vivenciando diariamente um urbanismo de risco e uma situação econômica informal, tendo em vista que o espaço habitado é reflexo das lutas pelas melhores localizações na cidade por parte dos diversos agentes que produzem o espaço urbano gerando formas diferentes de uso e ocupação do território. Na tentativa de uma inclusão social os moradores da favela vem construindo historicamente seu próprio território e sua territorialidade. A pesquisa comprovou as diversas dimensões da exclusão a que estão submetidos, um conjunto de indicadores negativos relacionados à infraestrutura e equipamentos coletivos negados a essa parcela segregada da população. A seguir é apresentado alguns indicadores sociais e urbanísticos que comprovam a vulnerabilidade social/territorial e como o direito à cidade é negado em todas as suas dimensões.

Os indicadores sociais revelam a extrema exclusão que estão sujeitos. No requisito escolaridade 73% dos entrevistados possuem o nível fundamental incompleto e um percentual significativo de 13% são analfabetos. Os de saúde apontam que 58% dos moradores raramente conseguem atendimento médico nas unidade de saúde pública do bairro, seguido por 18% dos que nunca tiveram atendimento médico e apenas 10% dos entrevistados tem acesso aos

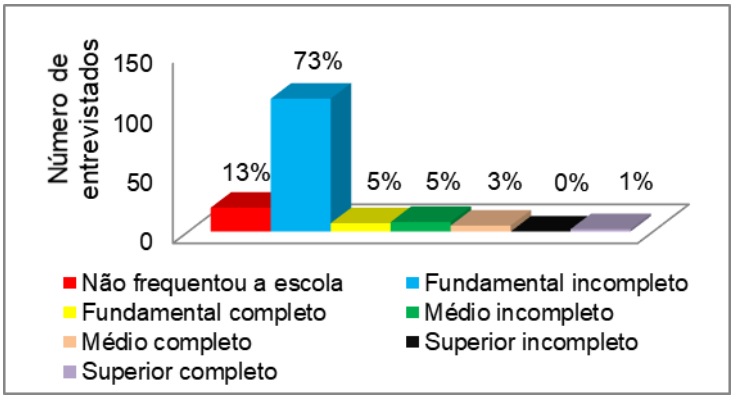
atendimentos médicos pelo SUS-Sistema Único de Saúde. Quanto aos indicadores de trabalho e renda os dados revelaram que praticamente toda economia dos moradores da favela está vinculada as atividades informais, sendo 65% desta economia movimentada pela pesca do sururu e a atividade de marisqueiro(a), havendo ainda um número significativo de famílias (um percentual de 14%) que sobrevivem através do programa social do governo federal - Bolsa-Família. A falta de acesso a moradia, seja através da compra ou do aluguel, foi apontado por 139 moradores do total de 153 entrevistados como a principal razão de ocupar esses espaços. Os gráficos a seguir ilustram algumas dessas informações.

Gráfico 2 - Principais fontes de renda



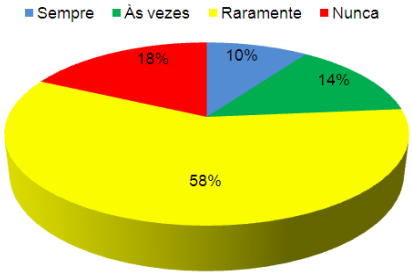
Fonte: ARAÚJO (2017)

Gráfico 3 - Nível de escolaridade



Fonte: ARAÚJO (2017)

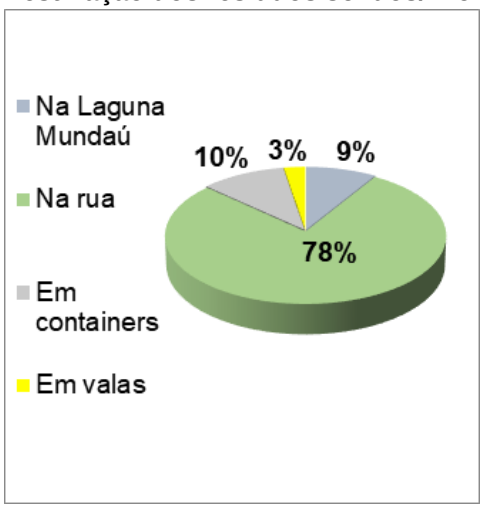
Gráfico 4 - Acesso as Unidade de Saúde



Fonte: ARAÚJO (2017)

Quanto aos indicadores urbanísticos ao dados revelam a exclusão também nessa dimensão, uma vez que não tem acesso a serviços básicos de infraestrutura e coleta de lixo. Em relação a destinação dos resíduos sólidos/lixo, 78% do lixo gerado é lançado na rua, no canteiro central da Avenida Senador Rui Palmeira. De acordo com os moradores essa situação é justificada pelo fato de não haver coleta de lixo regular na Orla Lagunar, além de ser disponibilizado poucos contêineres para o depósito do lixo gerado, indicando que apenas 10% dos moradores destinam os resíduos dessa forma, enquanto um percentual menor lança os resíduos diretamente na laguna. E por fim há um grupo mínimo que alegou lançar o lixo em pequenas valas.

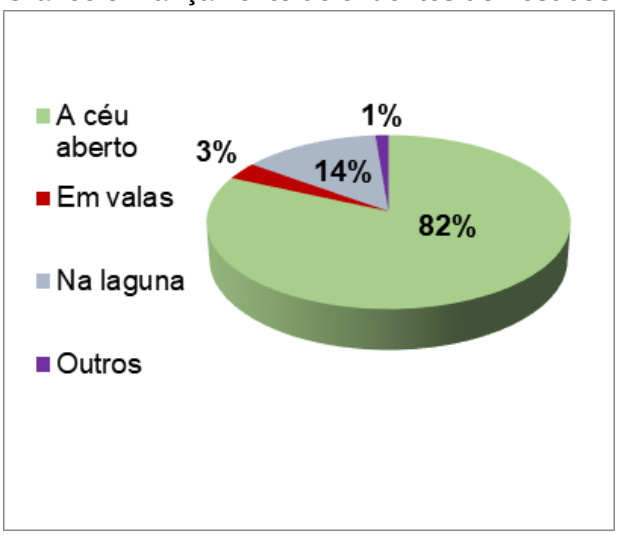
Gráfico 4- Destinação dos resíduos sólidos/lixo doméstico



p. 285

Fonte: ARAÚJO (2017)

Gráfico 5- Lançamento de efluentes domésticos



Fonte: ARAÚJO (2017)

Figuras (12, 13) - Exclusão urbanística

Fonte: ARAÚJO (2017)

Figuras (14 e 15) - Exclusão urbanística

Fonte: ARAÚJO (2017)

A pesquisa ao tratar de questões territoriais e sociais que envolvem as ocupações humanas de baixa/nenhuma renda em áreas urbanas irregulares e ilegais como é o caso da Orla Lagunar de Maceió revelou um conjunto de indicadores negativos relacionados à infraestrutura e equipamentos coletivos negados a essa parcela da população excluída (nas dimensões social, urbanística e territorial) e segregada, pois as lógicas de reprodução do espaço habitado pautada nas relações capitalistas, vem perpetrando essa condição aos moradores da cidade ao longo de quase 40 anos. A vivência partilhada, os relatos, os diálogos e a observação do cotidiano junto aos dados obtidos nas entrevistas e aplicação de questionários permitiu revelar e comprovar como a ausência do Estado é percebida reforçando os processos de segregação e exclusão, como um sistema que se retroalimenta, ou, seja, a segregação socioespacial reforçando os processos de exclusão (social, territorial, urbanística) e vice-versa na cidade, explicitando no espaço geográfico territórios partidos de riqueza, pobreza e exclusão.

O MACEIÓ SHOPPING GERADOR DE NOVA CENTRALIDADE

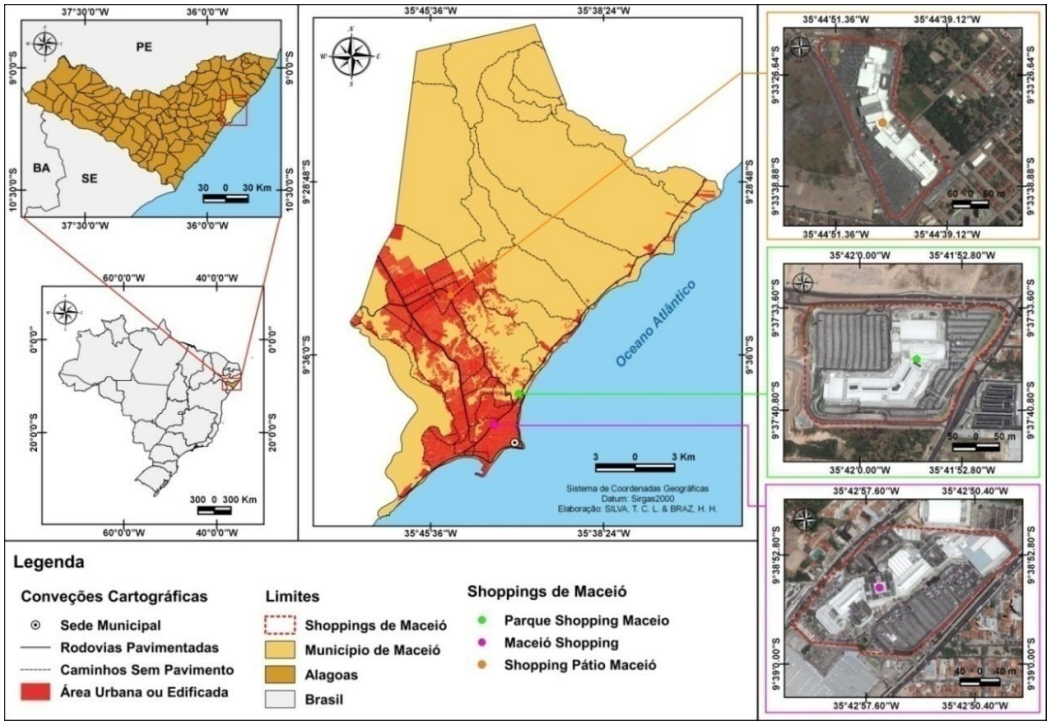
Milton Santos (2006) redefine o espaço como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações e para entender sua complexidade é preciso estudá-lo considerando sua forma, função, processo e estrutura que analisadas conjuntamente, considerando as relações entre si fornecem a base teórica e metodológica para se discutir os fenômenos espaciais. Partindo destes pressupostos o autor entende o espaço como uma instância social, tal qual a economia, a política e a

cultura. O espaço geográfico entendido como categoria de análise da Geografia passar a ser sinônimo do que (SANTOS, 2006) define como território usado. O território é uma categoria de análise fundamental para entender o espaço geográfico (instância social) e isso se dá através do seu uso por parte dos agentes produtores do espaço representados pelo capital, Estado e sociedade, que atuam nele ao se apropriar, produzir, organizar e ordenar. A atuação no território atende interesses diversos e divergentes, que por sua vez tem promovido dinâmicas espaciais diversas, entres estas a seletividade e diferenciação espacial. A pesquisa de (LINS,2018), "O Maceió Shopping como nova centralidade no espaço urbano", discute essas dinâmicas nesta perspectiva. A autora elegeu as categorias de "território usado" de (SANTOS,1994, 2000), Tecnosfera e Psicosfera do mesmo autor (2006) e os conceitos de Policentralidade de (SPOSITO,1997, 2013).

O procedimento metodológico consistiu em fazer um recorte temporal de 1989 a 2017, do ano de inauguração até os dias atuais. A escala foi a intraurbana delimitando como recorte espacial o próprio Maceió Shopping e sua área de abrangência. Aplicou-se 96 questionários com questões objetivas e abertas, através de uma abordagem quantitativa e qualitativa, com o intuito de definir um perfil socioeconômico do empreendimento a partir do público que atende e atrai, assim como verificar a sua área de alcance. Na perspectiva de (VILLAÇA,1998) a formação de novas áreas centrais segue uma lógica que entende o centro como localização de aglomerações, que surge em função de uma disputa pelo controle do tempo, energia gasta no deslocamento e a possibilidade de opções. Neste sentido, o autor privilegia o deslocamento em função de suprir as necessidades de consumo de forma mais rápida como fator prioritário no processo de formação das áreas centrais.

Atualmente a cidade de Maceió possui três shoppings centers (Figura 16) de grande porte, entre eles destaca-se o Maceió Shopping o mais antigo e consolidado no espaço urbano da cidade.

FIGURA 16 - Mapa de distribuição espacial de shoppings centers em Maceió



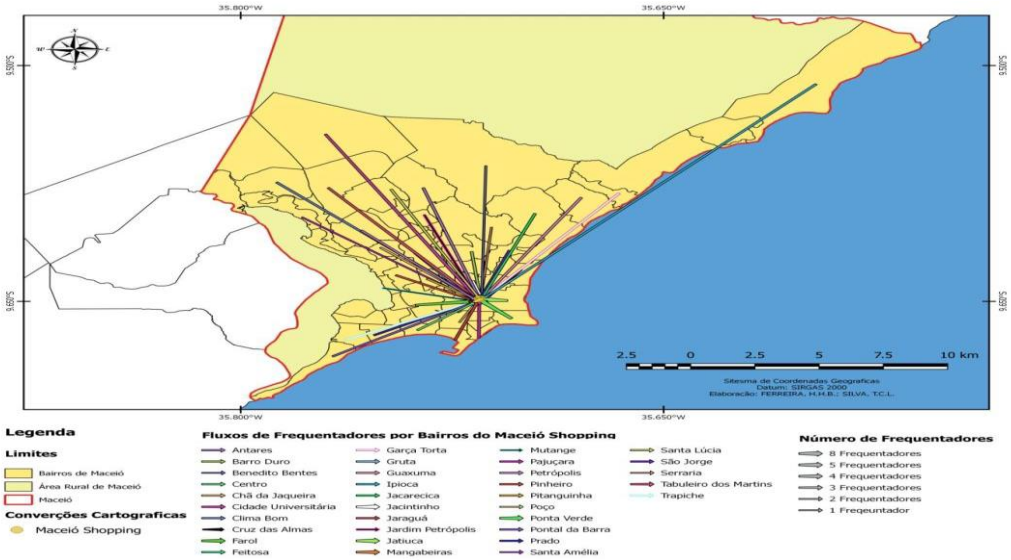
Elaborado por Pereira e Silva (2017)

p. 288

O Maceió Shopping teve um papel marcante na reestruturação urbana constatado através da análise sobre a reorganização das linhas de ônibus urbanas a partir de sua inserção no bairro de Mangabeiras (porção leste).

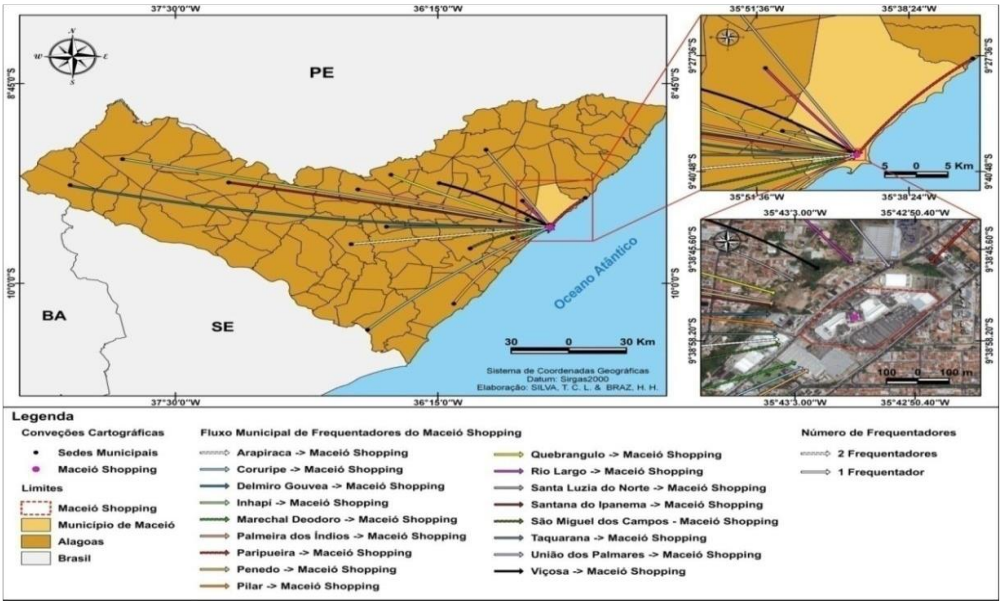
A área ocupada pelo empreendimento antes de sua implantação tinha baixa densidade demográfica, porém, a partir de sua implantação passou por um rápido processo de ocupação residencial e comercial que culminou em torná-la uma das mais funcionais e valorizadas da cidade pelo setor imobiliário. Os dados dos questionários quanto ao perfil dos frequentadores desse shopping e sua área de alcance, revelou um púbico das classes B e C e um alcance espacial que abrange toda a cidade, extrapolando seus limites territoriais e alcançando vários municípios do estado, conforme se observa nas Figura 17 e 18.

FIGURA 17 - Mapa de alcance espacial do Maceió Shopping em relação à população residente em Maceió



Fonte: Pesquisa de campo. Elaboração cartográfica: Pereira e Silva (2018).

FIGURA 18 - Mapa de alcance espacial do Maceió Shopping em relação à população do estado.



Fonte: Pesquisa de campo. Elaboração cartográfica: Pereira e Silva (2018)

Até 1989 todas as linhas de ônibus se organizavam em torno de um Centro principal que agregava todas as funções administrativas, financeiras, comerciais, de serviços e culturais da cidade. Daí a necessidade de ligar todas as partes da cidade a ele, pois era o único pólo gerador de fluxos de pessoas e mercadorias na cidade. A implantação desse Shopping passou a atrair um fluxo imenso de pessoas criando uma demanda de linhas de ônibus que o tornou o segundo maior pólo gerador da cidade, perdendo apenas para o centro principal que hoje conta com 61 linhas contra 27 linhas atendendo a área desse shopping. As discussões teóricas que embasaram a pesquisa

e os resultados alcançados em busca de verificar se o Maceió Shopping configura-se como nova centralidade em Maceió, comprovou que além de gerar essa centralidade através do fluxo de pessoas que passou a atrair desde a sua inauguração, conseguiu promover uma reestruturação urbana. Na prática isso se refletiu no espaço intraurbano, em vários aspectos tais como: na valorização da terra na área que foi inserido; na grande especulação imobiliária que gerou; na atração de outros empreendimentos comerciais e de serviços que resultaram no surgimento do subcentro denominado Mangabeiras, em função do shopping center se localizar neste bairro; e por fim, promoveu uma reorganização nos fluxos da cidade que antes convergiam exclusivamente para o Centro como demonstrado através das linhas de ônibus existentes em Maceió até 1989, ano de inauguração e a distribuição de linhas atuais que apresentam o Centro e o Maceió Shopping como os maiores pólos de convergência e circulação de ônibus na cidade. Estas novas formas e processos espaciais tem conformado e consolidado um padrão urbanístico desigual, promovendo cada vez mais uma separação entre ricos e pobres no tecido urbano. As novas formas de moradia consolidadas no padrão de loteamentos e condomínios fechados tem gerado uma dinâmica urbana em que o papel dos agentes produtores do espaço urbano, notadamente o setor imobiliário, os proprietários fundiários e o Estado, tem atuado em conjunto através de políticas de expansão urbana e obras públicas privilegiando estes tipos de empreendimentos em parcelas específicas do território, ampliando e consolidando processos segregativos. Por outro lado, permanece processos de exclusão social da população de baixa renda e excluídos através da formação de favelas, como a Favela Sururu de Capote que tornou-se um território de sobrevivência para grande parcela da população que não tem acesso a cidade legalizada. Ao mesmo tempo a presença de novos fixos como a implantação do Maceió Shopping, tem impresso no espaço novas dinâmicas e novos fluxos promovendo um reordenamento urbano. Assim a cidade vai sendo reproduzida com suas contradições. Por um lado pelo capital, pela disputa das melhores localizações na cidade e aqueles que podem pagar por ela. Por outro, pelos excluídos do direito à cidade em todas as suas dimensões.

REFERÊNCIAS

Alagoas, SEPLAN/CDCT-Secretaria de Planejamento/Coordenação de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Projeto de Levantamento Ecológico-Cultural das regiões das Lagoas Mundaú e Manguaba, V.I. Maceió: SEPLAN, 1980.

ARAÚJO, Andréa Geórgia Souza de. A dinâmica da ocupação na Favela Sururu de Capote: segregação socioespacial e exclusão social. 2018. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Alagoas, Maceió, AL, 2018.

ALMEIDA, Bruna Raphaele de. Segregação socioespacial da população de alta renda no litoral norte e sul de Maceió/AL. Relatório Final do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC). Universidade Federal de Alagoas, Maceió, AL, 2017.

CARVALHO, Cicero Péricles de. Economia Popular: uma via de modernização para Alagoas, 3ed, Maceió: EDUFAL, 2008, 131p.
CASTELLS, Manuel. Os elementos da estrutura urbana. In: A questão urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. pg. 201-324.
CORRÊA, Roberto Lobato. O espaço urbano. 4. ed. Ática, 1989.
CORRÊA, Roberto Lobato. Segregação residencial: classes sociais e espaço urbano. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida, CORRÊA, Roberto Lobato e PINTAUDI, Silvana Maria (Orgs.). A cidade contemporânea: segregação espacial. São Paulo: Contexto, 2013. pg.39-59.
CORREIA, Renato Braga. Condominiarização urbana: uma análise da segregação residencial da classe de alta renda no litoral norte de Maceió/AL. 2016. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Alagoas, Maceió, AL, 2016.
COSTA, A.B da. Exclusões Sociais. Cadernos democráticos, 2.ed, Gradiva Publicações, 2001.
DUARTE, R. O. Orla lagunar de Maceió: apropriação e paisagem (1960-2009). Maceió, Al, 2010. 190f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo: Dinâmica do Espaço Habitado), Universidade Federal de Alagoas, Maceió, Al, 2010.
ESCOREL, S. Vidas ao Léu: trajetórias da exclusão social. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999. 276p
BRASIL. Lei Complementar n° 18, de 19 de novembro de 1998. Dispõe sobre a criação da região Metropolitana de Maceió R.M.M e da outras providências. Maceió, AL, 19nov.1998. Disponível em: <https://www.emplasa.sp.gov.br> Acesso em: 10 de nov. 2018.
LINS, Lívia Menezes das Neves. O Maceió Shopping como nova centralidade no espaço urbano. 2018. Dissertação (Mestrado em Geografia: Organização do Espaço Geográfico). Universidade Federal de Alagoas, Maceió, AL, 2018.
MARICATO, E. Conhecer para resolver a cidade legal. In: CASTRIOTA, L. B (Org.) Urbanização Brasileira: Redescobertas. Belo Horizonte: C/Arte, 2003. p.78-96.
NETO, José Cicero de Barros. Análise dos Condomínios Fechados horizontais de alta renda em Maceió/AL: um resgate histórico. Relatório Final do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC). Universidade Federal de Alagoas, Maceió, AL, 2016.
NETO, Paulo Santos. Caracterização e mapeamento dos condomínios e loteamentos fechados de alto padrão no litoral norte e sul de Maceió. Relatório Final do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC). Universidade Federal de Alagoas, Maceió, AL, 2017.
PRETECEILLE, Edmond e RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Tendências da segregação social em metrópoles globais e desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos anos 80. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, n.40, vol.14, p.143-162, 1999.
RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: IPPUR/UFRJ: FASE, 1997.

SANTOS, Milton. Território: globalização e fragmentação. In: O retorno do território. São Paulo: Hucitec, 1994.
SANTOS, Milton. Manifesto. São Paulo: Laboplan - USP, 2000.
SANTOS, Milton. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2006.
SANTOS, José Henrique Marques dos. Segregação socioespacial da população de alta renda no bairro do Tabuleiro do Martins-Maceió/AL. Relatório Final do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC). Universidade Federal de Alagoas, Maceió, AL, 2016.
SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Capitalismo e urbanização. São Paulo: Contexto, 1997.
SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Segregação socioespacial e centralidade urbana. In: VASCONCELOS, P. de A.; CORRÊA, R. B; PINTAUDI. S. M. A cidade contemporânea: segregação espacial. São Paulo: Contexto, 2013.
ROLNIK, R. Exclusão Territorial e Violência: O caso do Estado de São Paulo. Cadernos de Textos, Belo Horizonte, v. 2, 30 de agosto de 2000, p.173-196.
ROLNIK, R. (Org.) Regulação urbanística e exclusão territorial. São Paulo: Polis, 1999.
VILLAÇA, FLÁVIO. Espaço Intra-Urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

MOBILIDADE PENDULAR E METROPOLIZAÇÃO EM DOIS RECORTES ESPACIAIS DO RIO GRANDE DO SUL, BRASIL

Heleniza Ávila Campos

PROPUR/UFRGS (heleniza.campos@ufrgs.br)

Carolina Chassot

FAU/UFRGS (carolinachassotwaw12@gmail.com)

Douglas Silveira Martini

FAU/UFRGS (douglasmartini@gmail.com)

Edilene Lira

PROPUR/UFRGS (edilenelira.arq@gmail)

INTRODUÇÃO

A economia global contemporânea encontra nas redes de cidades os meios para a sua expansão, territorializando de forma heterogênea as estruturas que favorecem e viabilizam os negócios e os fluxos de capital (SASSEN, 2000). Nesse contexto, as regiões metropolitanas constituem-se em lugares privilegiados de forte manifestação das relações econômicas, políticas e sociais da nova etapa do capitalismo.

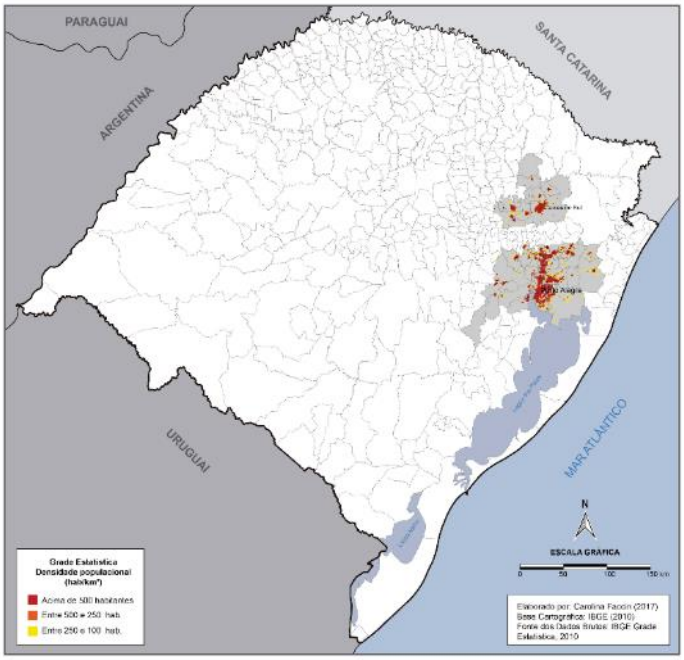
O transbordamento de funções econômicas tradicionalmente concentradas na metrópole, para novos espaços da região metropolitana em resposta à expansão territorial do capital torna essa estrutura espacial ainda mais complexa. Como indicadores dessas transformações estão as alterações do valor do solo em espaços de interstícios urbanos; o crescimento populacional e de empregos de forma mais dispersa; a presença de infraestruturas regionais voltadas à acessibilidade e mobilidade em escala metropolitana, facilitadora de fluxos das grandes empresas e do capital.

De fato, essas transformações nos territórios metropolitanos refletem as mudanças estruturais nas relações entre Capital e Estado que tem ocorrido mundialmente desde a crise econômica dos anos 1970 e, de forma mais acelerada, após a expansão mundial da crise imobiliária de 2008, iniciada no contexto norte-americano: desregulamentação dos Estados; aprofundamento e expansão do regime de acumulação financeirizado em sua fase pós-fordista (RIBEIRO & DINIZ, 2017). As funções estratégicas da metrópole na fase industrial se complexificam na ampliação dos serviços e do setor terciário.

Reforçando esse debate, Brenner (2010) ressalta o significativo desgaste das relações entre as metrópoles e seus Estados Nacionais, cada vez mais dependentes do capital financeiro, interferindo na estruturação dos agentes sociais e econômicos e, por conseguinte, na produção dos territórios. Brenner (2010) lembra a ideia preconizada por David Harvey sobre a eliminação das barreiras espaciais e temporais no processo de circulação do capital, que se acentua na compressão do espaço-tempo do atual meio técnico-científico-informacional. Nesse contexto, as cidades/metrópoles atuam como nós dos circuitos do capital financeirizado na rede urbana.

As transformações recentes no processo de metropolização moldam um cenário com disparidades regionais e fragmentações territoriais, uma redefinição das hierarquias intra-urbanas e inter-regionais. Neste contexto, os movimentos pendulares metropolitanos e as regiões de influência das cidades ganham novas dinâmicas, e neste artigo analisaremos as espacialidades resultantes da mobilidade pendular nas duas regiões metropolitanas do Estado do Rio Grande do Sul, no Brasil, sendo elas: Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), e Região Metropolitana da Serra Gaúcha (RMSG). A Figura 1 apresenta a localização das duas regiões metropolitanas no contexto do Estado gaúcho.

Figura 1: Localização da RMPA (mais ao sul, próxima à Lagoa dos Patos) e da RMSG no Rio Grande do Sul.



Fonte: Elaborado por Carolina Faccin, a partir dos microdados do Censo Demográfico (2010).

O artigo está estruturado em quatro partes, além desta introdução: a primeira, trata da apresentação das bases e procedimentos metodológicos que originaram os principais resultados desse artigo; a segunda parte, contém análises de dados socioeconômicos e referentes aos deslocamentos pendulares na RMPA; já a terceira, por sua vez, refere-se à mobilidade pendular na RMSG; por fim, apresentam-se as conclusões.

ESCLARECIMENTOS METODOLÓGICOS

Como suporte metodológico utilizamos a classificação dos níveis de integração dos municípios brasileiros inseridos em regiões metropolitanas (RMs), Aglomerações Urbanas (AUs) e Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs) à dinâmica metropolitana, resultante do estudo do Observatório das Metrópoles, realizado no ano de 2012. Neste estudo, Ribeiro *et al* (2012) realizaram as apreciações dos municípios das unidades institucionalizadas a partir da Análise por Componentes Principais (ACP) e da Análise de Cluster por Classificação Hierárquica Ascendente (CHA), observando diferentes variáveis, a saber: população, taxa de crescimento populacional, grau de urbanização, percentual de trabalhadores em ocupações não-agrícolas, densidade populacional dos setores urbanos, produto interno bruto, total de rendimentos, entrada e saída por movimento pendular, porcentagem de entrada e saída de movimento pendular. As análises geraram uma hierarquização dos municípios que compõem as unidades em sete grupos, tendo como núcleo (municípios-polo) o que possui o maior nível de centralidade, e os demais municípios são classificados em seis grupos referentes aos níveis de integração: extensão dos polos, muito alto, alto, médio, baixo, muito baixo.

Segundo Ribeiro *et al.* (2012), a mobilidade pendular é a variável que mais expressa a integração entre os municípios de uma Região Metropolitana, e Duranton (2013) considera que os movimentos pendulares desempenham um papel preponderante na definição das áreas metropolitanas. Destarte, para a investigação da variação entre a mobilidade pendular nas regiões metropolitanas do Rio Grande do Sul utilizamos os microdados do Censo Demográfico do IBGE (2010) referentes aos deslocamentos (origem-destino) cotidianos de pessoas por motivo de trabalho e estudo nos municípios que compõem as unidades institucionais.

Os dados da pesquisa referentes à mobilidade intrametropolitanas foram mapeados com auxílio de *software* de Sistema de Informações Geográficas, espacializando a concentração de densidade de fluxos. Sua análise considera os cruzamentos de informações sobre mobilidade e concentração de pessoas, bem como a sobreposição de dados demográficos (população economicamente ativa - PEA) e econômicos (Produto Interno Bruto – PIB, e Valor Agregado Bruto - VAB) dos municípios e redes de fluxos de mobilidade.

A partir da classificação obtida por Ribeiro *et al* (2012), a seguir apresentamos e descrevemos cada grupo de integração identificado nas RMs do Rio Grande do Sul.

1) Região Metropolitana de Porto Alegre

Na RMPA são identificados cinco níveis de integração. A Figura 2 mostra os municípios que compõem cada nível de integração, e suas características são apresentadas a seguir:

a) Polo: o município de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul é o polo da RMPA. Qualificado como o principal atrator, o município possui porte populacional, econômico e funcional bastante expressivo em relação aos demais municípios que compõem a região metropolitana.

b) Muito alto[56]: Ao todo, onze municípios fazem parte deste grupo, e estes, juntamente com Porto Alegre, constituem o núcleo central mais dinâmico, economicamente e financeiramente, da RMPA. Atualmente há aqui uma concentração de indústrias importantes para a economia da RM e do Estado, possuindo ainda um setor terciário crescente, especialmente em termos de oferta de serviços especializados;

c) Alto[57]: seis municípios fazem parte do grupo de alta integração e todos eles foram inseridos na RMPA entre o final da década de 1980 e década de 1990. Quanto à economia, a principal atividade desenvolvida nos municípios do grupo é voltada ao setor indústria, com exceção de Eldorado do Sul e Nova Santa Rita, onde prevalecem os serviços;

d) Médio[58]: nove municípios integram este grupo, e em 2010 concentravam 12,24% do PIB metropolitano, com destaque para o município de Triunfo, com um PIB de R$ 5.670.541 decorrente, em grande parte, do polo petroquímico instalado no

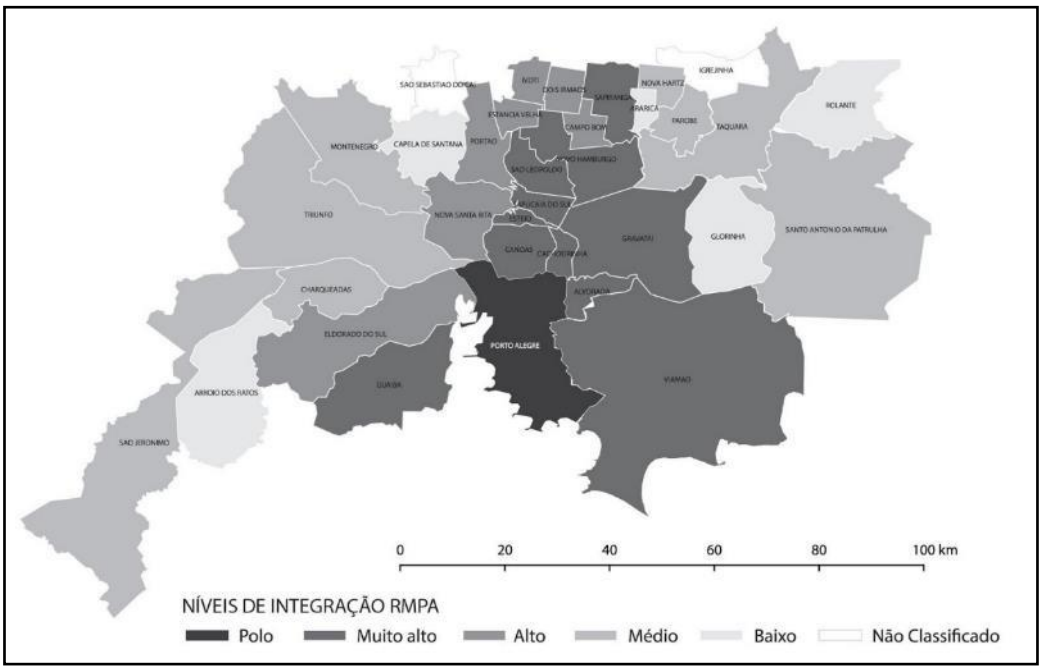
[56] Municípios integrantes do nível muito alto: Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão.
[57] Municípios integrantes do nível alto: Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Estância Velha, Ivoti, Nova Santa Rita e Portão.
[58] Municípios integrantes do nível médio: Campo Bom, Charqueadas, Montenegro, Nova Hartz, Parobé, Santo Antônio da Patrulha, São Jerônimo, Taquara, e Triunfo.

município. Em Santo Antônio, São Jerônimo e Taquara há uma predominância dos serviços, nos demais municípios, a indústria exerce maior influência na economia;

e) Muito Baixo[59]: grupo composto por cinco municípios esparsos espacialmente, com características rurais e baixa densidade demográfica. Em 2010 o grupo correspondia a 0,81% do PIB metropolitano e concentrava aproximadamente 1,4% da população da região metropolitana;

f) Não Classificados[60]: grupo composto por dois municípios inseridos tardiamente na RMPA, após o ano de 2012. Os municípios possuem características rurais, e concentravam em 2010, 1,33% da população metropolitana, e 1,29% do PIB metropolitano.

Figura 2. Mapa dos níveis de integração na RMPA.



Fonte: Elaborado por Douglas Martini, a partir dos microdados do Censo Demográfico (2010).

2) Região metropolitana da Serra Gaúcha

Na Região Metropolitana da Serra Gaúcha são identificados quatro níveis de integração. A Figura 3 mostra os municípios que compõem cada nível, e suas características, serão apresentados a seguir:

a) Polo: Caxias do Sul é configurado como o principal centro atrator da RMSG. Em 2010 o município de Caxias representava 64,5% do PIB da região e 6,82% do PIB do Rio Grande do Sul. Destaca-se aqui o segmento metal-mecânico, aparecendo como segundo polo do país, atrás apenas de São Paulo. O município agrupava em 2010, aproximadamente, 59,23% da população metropolitana.

b) Muito alto: no segundo nível aparece Bento Gonçalves com economia marcada pelas indústrias moveleiras (40% da produção estadual), seguido pelo setor metalúrgico, voltado principalmente para a fabricação de maquinário para a indústria

[59] Municípios integrantes do nível muito baixo: Araricá, Arroio dos Ratos, Capela de Santana, Glorinha e Rolante.
[60] Municípios não classificados: Igrejinha e São Sebastião do Caí.

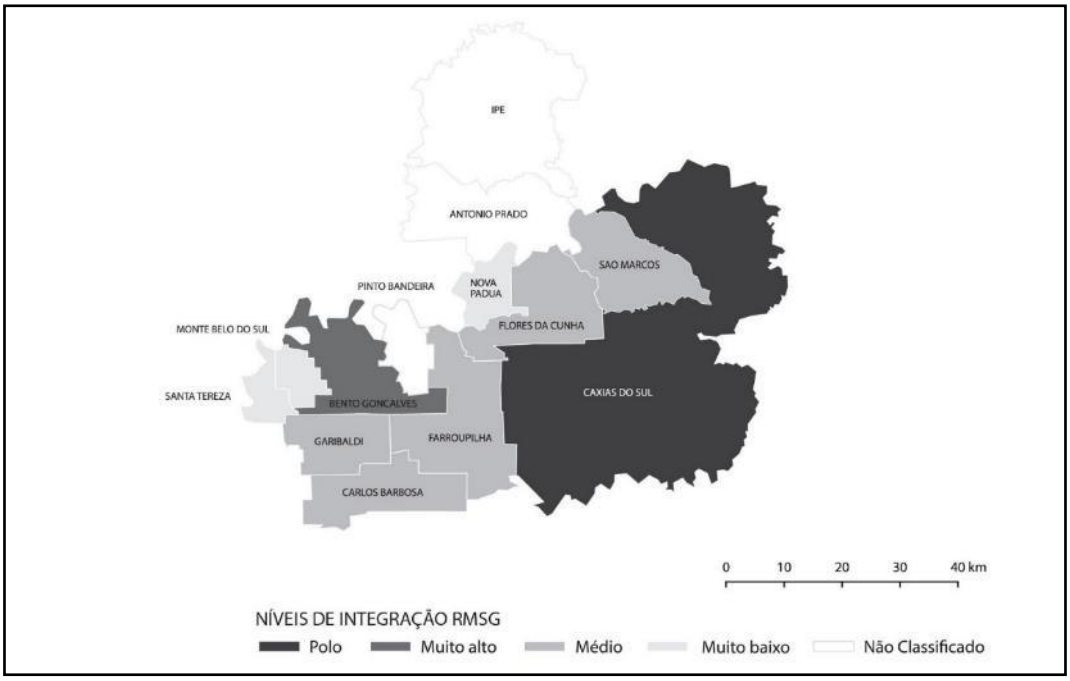
moveleira e vinícola. Em 2010 possuía 13,75% do PIB metropolitano, e concentrava 14,5% da população da RMSG.

c) Médio[61]: composta por cinco municípios localizados no eixo entre Caxias do Sul e Bento Gonçalves. Na região destaca-se a produção de uva e bebidas derivadas (Garibaldi, Flores da Cunha e São Marcos). No ano de 2010, este grupo concentrava 19,73% do PIB metropolitano, e 22,67% da população da RMSG.

d) Muito baixo[62]: reúne três municípios mais distantes do polo, com características rurais. O grupo concentrava 0,93% da população da região metropolitana em 2010, e possuía uma participação pequena no PIB metropolitano, cerca de 0,53%.

e) Não Classificados[63]: o grupo é composto por três municípios marcados por características rurais e baixa densidade. O grupo concentravam 2,56% da população metropolitana em 2010, e possuíam uma participação de 1,41% no PIB metropolitano[64].

Figura 3. Mapa dos níveis de integração na RMSG.



Fonte: Elaborado por Douglas Martini, a partir dos microdados do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

p. 298

MOBILIDADE PENDULAR NA RMPA

Nos grupos de níveis de integração da RMPA, a população se concentra majoritariamente em áreas urbanas, como mostra a Tabela 1, com destaque para Porto Alegre, que de acordo com o Censo Demográfico de 2010, apresenta índice de urbanização de 100%, seguida pelos municípios que integram o grupo do nível muito alto de integração. Este núcleo conta com o maior número de habitantes da RM e

[61] Municípios integrantes do nível médio: Carlos Barbosa, Farroupilha, Flores da Cunha, Garibaldi e São Marcos.
[62] Municípios integrantes do nível muito baixo: Monte Belo do Sul, Nova Pádua e Santa Tereza.
[63] Municípios não classificados: Antônio Prado, Ipê e Pinto Bandeira.
[64] O município de Pinto Bandeira, que integra este grupo, foi emancipado no ano de 2012 e por esse motivo não se têm dados sobre o município, tendo em vista que o último censo demográfico foi realizado no ano de 2010.

valores de PIB elevados, com o predomínio dos serviços, diferentemente dos demais municípios da RMPA, onde prevalece a indústria. O nível alto apresenta população e PIB inferiores ao nível médio, e isto pode ser justificado pelo menor número de municípios que o compõe (apenas seis). Os municípios que integram o nível baixo e os municípios não classificados possuem características semelhantes, como baixa taxa de densidade e urbanização, e com PIB reduzidos.

Tabela 1. População, PIB e VAB nos grupos de integração da RMPA.

Níveis	População			PIB	VAB		
	Urbana	Rural	Total		Indústria	Serviços	Saúde
Polo	1.409.351	0	1.409.351	42.724.992	5.024.455	26.581.976	4.082.445
Muito Alto	1.930.716	37.034	1.967.750	46.385.462	13.995.183	18.050.247	5.072.317
Alto	162.373	15.626	177.999	4.313.760	1.632.624	1.552.053	480.707
Médio	316.651	50.261	366.912	13.155.518	6.163.142	3.578.054	1.024.642
Baixo	41.244	15.214	56.458	878.001	336.108	257.738	145.768
Não Classif.	47.798	5.794	53.592	1.410.437	603.332	451.146	139.602

Fonte: Elaborado por Carolina Chassot, a partir de dados do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

A partir dos microdados do IBGE (2010) referentes aos movimentos pendulares, é possível identificar um contingente de pessoas residentes num dado município que realiza deslocamentos cotidianos para fora do seu município, numa proporção de pelo menos 10% da PEA deste município. A Tabela 2 apresenta os resultados desses movimentos pendulares em percentual de população por município, numa ordem decrescente.

p. 299

Tabela 2. Deslocamento (origem-destino) na RMPA.

Origem	Destino	% Pop	Origem	Destino	% Pop
Alvorada	Porto Alegre	54,37	Campo Bom	Novo Hamburgo	14,16
Viamão	Porto Alegre	52,29	Sapucaia do Sul	Porto Alegre	12,52
Eldorado do Sul	Porto Alegre	40,09	São José do Sul*	Montenegro	12,13
Guaíba	Porto Alegre	31,43	Glorinha	Gravataí	12,02
Cachoeirinha	Porto Alegre	29,52	Ivoti	Novo Hamburgo	12,02
Estância Velha	Novo Hamburgo	25,76	Sapucaia do Sul	Canoas	11,76
Nova Santa Rita	Canoas	25,67	São Leopoldo	Novo Hamburgo	11,65
Canoas	Porto Alegre	23,21	Capela de Santana	Montenegro	11,62
Gravataí	Porto Alegre	20,06	Sapucaia do Sul	São Leopoldo	10,80
Lindolfo Collor*	Ivoti	19,18	Tabaí*	Triunfo	10,64
Esteio	Porto Alegre	16,99	Arroio dos Ratos	Porto Alegre	10,32
Esteio	Canoas	16,51	Nova Santa Rita	Porto Alegre	10,18
Araricá	Sapiranga	15,10			

* Municípios que não fazem parte da RMPA.
Fonte: Elaborado por Carolina Chassot, a partir de microdados do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

Com base na análise da Tabela 2, reafirma-se o forte potencial atrator que Porto Alegre exerce na RMPA, o que se deve à grande oferta de atividades de comércio e prestação de serviços, tanto públicos quanto privados. Em segundo lugar aparece Novo Hamburgo, vinculado à indústria coureiro-calçadista. Posteriormente, destaca-se Canoas, pela sua proximidade com Porto Alegre e concentração histórica de atividades industriais. Na Tabela 3 são listados os movimentos pendulares específicos do nível de integração muito alto.

Tabela 3. Deslocamento (origem-destino) no nível muito alto da RMPA.

Municípios	Deslocamento	
	Origem (hab.)	Destino (hab.)
Alvorada	53217,25	0
Cachoeirinha	18505,51	0
Canoas	38799,22	17518
Esteio	13822,18	0
Gravataí	25825,11	426
Guaíba	15127,91	0
Novo Hamburgo	0	26179
São Leopoldo	13190,08	7047
Sapiranga	0	403
Sapucaia do Sul	22884,94	0
Viamão	63657,49	0

Fonte: Elaborado por Carolina Chassot, a partir de microdados do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

A partir da análise das Tabelas 2 e 3, é possível constatar que nove municípios que fazem parte do nível muito alto tem Porto Alegre como principal destino dos seus movimentos pendulares. Alvorada e Viamão se destacam devido ao elevado percentual de PEA que migra diariamente para a capital gaúcha. Alvorada aparece em primeiro lugar, com 54,37% da população se deslocando, e Viamão vem logo depois com 52,29% de deslocamentos.

Dentre os onze municípios do nível muito alto de integração, cinco são atratores (Canoas, Gravataí, Novo Hamburgo, São Leopoldo e Sapiranga). Novo Hamburgo é o segundo maior destino da RMPA, recebendo diariamente 26.179 pessoas. Essas pessoas são oriundas principalmente do município de São Leopoldo, este integrante do próprio nível muito alto, e pessoas de municípios de outros níveis (Ivoti, Estância Velha e Campo Bom). Como terceiro maior atrator metropolitano aparece Canoas, destino de 17.518 pessoas provenientes de dois municípios do nível muito alto, Esteio e Sapucaia do Sul, e do município de Nova Santa Rita, integrante do nível alto. São Leopoldo é o terceiro município mais atrator do grupo, recebendo 7.047 pessoas da PEA, oriundas majoritariamente de Sapucaia do Sul.

Os fluxos pendulares no grupo de alta integração diferem-se bastante quanto ao grupo muito alto. Através da Tabela 4 é possível averiguar que dos seis municípios que possuem nível alto de integração à dinâmica da metropolização, dois não possuem valores de deslocamento superiores a 10% (Dois Irmão e Portão), fenômeno este que não surgiu no grupo analisado anteriormente.

Tabela 4. Deslocamento (origem-destino) no nível alto da RMPA.

Municípios	Deslocamento	
	Origem (hab.)	Destino (hab.)
Dois Irmãos	0	0
Eldorado do Sul	7404,1	0
Estância Velha	6498,22	0
Ivoti	1512,25	588
Nova Santa Rita	4236,28	0
Portão	0	0

Fonte: Elaborado por Carolina Chassot, a partir de microdados do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

No grupo de nível alto, apenas Ivoti se configura como um município atrator dos movimentos pendulares, recebendo cotidianamente 588 pessoas oriundas principalmente da cidade de Lindolfo Collor, município que não pertence à RMPA. Os

demais municípios do nível alto de integração configuram-se apenas como origem dos movimentos pendulares.

Analisando o nível médio de integração a partir da Tabela 5, verifica-se que a maioria dos municípios (Charqueadas, Nova Hartz, Parobé, Santo Antônio da Patrulha, São Jerônimo e Taquara) não apresenta dados de movimentos pendulares superiores a 10%. Isso significa que grande parte da população economicamente ativa trabalha e/ou estuda no próprio município que reside.

Tabela 5. Deslocamento (origem-destino) no nível médio da RMPA.

Municípios	Deslocamento	
	Origem (hab.)	Destino (hab.)
Campo Bom	4.977,75	0
Charqueadas	0	0
Montenegro	0	868
Nova Hartz	0	0
Parobé	0	0
Santo Antônio da Patrulha	0	0
São Jerônimo	0	0
Taquara	0	0
Triunfo	0	228

Fonte: Elaborado por Carolina Chassot, a partir de microdados do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

Dos três municípios do nível médio com valores de deslocamento superiores a 10%, apenas Campo Bom configura-se como origem, pois 4.977 pessoas deslocam-se diariamente para outros municípios, em especial para Novo Hamburgo, município pertencente ao nível muito alto e segundo maior atrator da RMPA.

Quanto aos municípios destinos, apenas Triunfo e Montenegro se configuram como municípios atratores dentro do grupo de nível médio. Os dois recebem pessoas de municípios que não fazem parte da Região Metropolitana de Porto Alegre, o que pode ser explicado pela sua localização próxima ao limite oeste e significa que a área de atração desses municípios é local. Triunfo recebe, majoritariamente, pessoas de Tabaí, o que se justifica pela presença do polo petroquímico, que altera a dinâmica do município que é pouco densa, mas apresenta um PIB elevado. Montenegro, por sua vez, recebe pessoas de São José do Sul (externo à RMPA) e pessoas de Capela de Santana (nível baixo).

A partir da análise da Tabela 6 é possível averiguar que dentre os cinco municípios no grupo de nível baixo, apenas Rolante apresenta dados nulos de deslocamento, diferentemente do grupo médio, que foi anteriormente analisado. Os demais municípios são apenas origem, não recebendo número significativo de pessoas de outros locais. Isso justifica a pouca dinamicidade desse grupo e, principalmente, a falta de potencial atrator, pois nenhum município configura destino de movimentos pendulares.

Tabela 6. Deslocamento (origem-destino) no nível baixo da RMPA.

Municípios	Deslocamento	
	Origem (hab.)	Destino (hab.)
Araricá	402,87	0
Arroio dos Ratos	665,12	0
Capela de Santana	701,74	0
Glorinha	426,07	0
Rolante	0	0

Fonte: Elaborado por Carolina Chassot, a partir de microdados do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

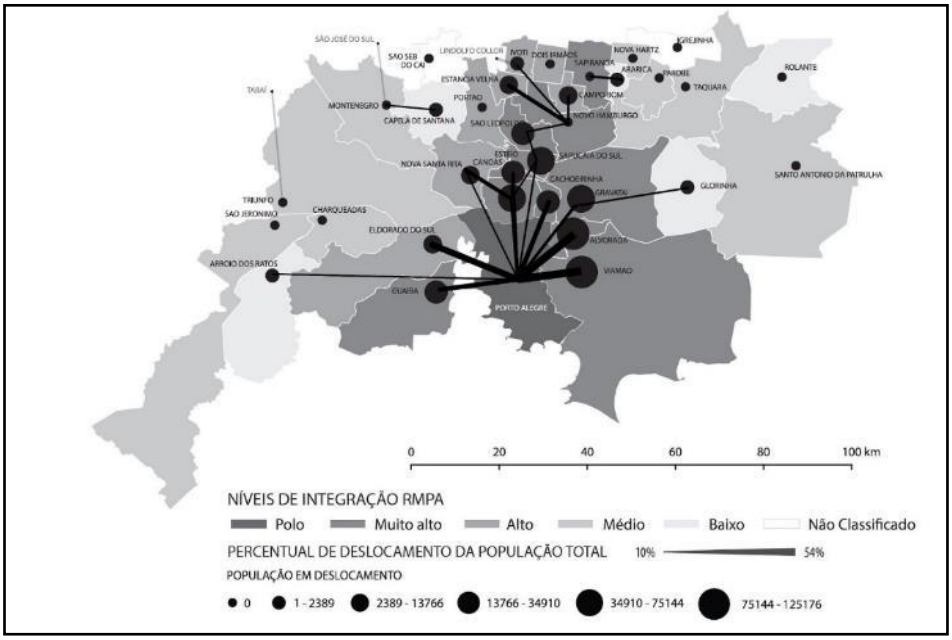
Os destinos das pessoas que saem diariamente dos municípios do nível baixo variam entres os demais níveis de integração. Grande parte das 402 pessoas que saem de Araricá tem como principal destino Sapiranga, município do nível muito alto. Mesmo com a distância entre os dois municípios, Porto Alegre é o principal destino das 665 pessoas que saem diariamente de Arroio dos Ratos, o que reforça a caracterização de polo da RMPA. Montenegro, integrante do nível médio, recebe grande parte dos deslocamentos oriundos de Capela de Santana (701 habitantes). E por fim, Gravataí, município que integra o nível muito alto de integração, recebe diariamente moradores de Glorinha.

Os dois municípios (Igrejinha e São Sebastião do Caí) que não foram classificados por Ribeiro *et al* (2012) contém dados nulos quanto aos movimentos pendulares, evidenciando que ambos têm pouca interação, quanto à movimentação pendular, com os demais integrantes da RMPA.

p. 302

Fundamentando-se nas informações apresentadas referentes aos movimentos pendulares em cada nível de integração ao processo de metropolização, é possível mapear os deslocamentos na RMPA, conforme pode ser verificar na Figura 4.

Figura 4. Mapa dos deslocamentos nos grupos da RMPA.



Fonte: Elaborado por Douglas Martini, a partir dos microdados do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

A partir do mapeamento podemos observar as seguintes situações: a primeira situação refere-se a Porto Alegre concentrando o maior peso dos fluxos de entrada de

deslocamentos cotidianos da região, reafirmando o seu papel histórico de metrópole, com presença de atividades e funções que exerce atratividade sobre o conjunto metropolitano.

A segunda situação revela Novo Hamburgo, integrante do nível muito alto de integração, como segundo município com grande atratividade de fluxos de entrada dos movimentos pendulares. No entanto, após a crise do setor coureiro-calçadista outras atividades passaram a atrair mais pessoas para o município, tais como a ampliação das universidades já existentes e a criação do parque tecnológico vinculado a uma delas - a UNISINOS. O terceiro cenário evidente a partir do mapeamento é a existência de diversos municípios que apresentam uma dinâmica de atração e repulsão de movimentos pendulares na região, constatando uma expressiva participação no processo de metropolização.

A quarta situação consiste no surgimento de pequenas polarizações em integrantes do nível médio de integração, os municípios de Montenegro e Triunfo. Embora estes municípios possuam uma pequena atratividade de fluxos de entrada de deslocamentos, se comparado aos fluxos para Porto Alegre e Novo Hamburgo, esses fluxos podem indicar um processo de descentralização relevante para um futuro da região.

Por último, a existência de municípios que não apresentam movimentos pendulares significativos, a ponto de não serem computados nessa pesquisa, com destaque para integrantes dos níveis médio e não classificados. Este fato pode indicar: o caráter mais rural e local das dinâmicas econômicas desses municípios, a pouca relação com os processos metropolitanos em curso, justificando sua inclusão na RMPA o caráter eminentemente político.

MOBILIDADE PENDULAR NA RMSG

As taxas de urbanização dos três primeiros níveis de integração encontra-se, em sua maioria, em áreas urbanas, como apresenta a Tabela 7, com destaque para Caxias do Sul (polo) e Bento Gonçalves (muito alto). O grupo muito baixo, entretanto, possui uma população rural maior que urbana, revelando um caráter diferente dos anteriores. O grupo dos não classificados possui uma população urbana maior do que a rural, mesmo sendo contabilizados dados de apenas dois municípios. Caxias do Sul é o município mais populoso da RMSG, seguido por Bento Gonçalves. O maior PIB também pertence ao polo, onde o setor industrial e de serviços possuem praticamente a mesma contribuição, o que acontece também no nível muito alto. Os grupos médio e muito baixo apresentam predominância da indústria, enquanto naqueles não classificados prevalecem os serviços.

Tabela 7. População, PIB e VAB nos grupos de integração da RMSG.

Níveis	População			PIB	VAB		
	Urbana	Rural	Total		Indústria	Serviços	Saúde
Polo	419.406	16.153	435.564	16.471.201	6.159.310	6.136.943	1.227.902
Muito Alto	99.069	8.209	107.278	3.508.007	1.269.259	1.273.889	293.050
Médio	140.709	26.036	166.745	5.033.410	1.835.230	1.603.118	436.164
Muito Baixo	2.129	4.711	6.840	136.731	37.187	30.717	22.338
Não Classificados	12.148	6.701	18.849	359.741	68.186	116.729	51.049

Fonte: Elaborado por Carolina Chassot, a partir dos dados do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

A Tabela 8 apresenta os resultados dos movimentos pendulares em percentual de população por município que compõe a RMGS, numa ordem decrescente, a partir dos microdados do IBGE (2010). Analisando os dados, verifica-se que Caxias do Sul tem grande potencial atrator na região metropolitana, atribuído a importância do setor metal-mecânico e a concentração de empresas significativas para a região Sul, dentre elas destacam-se Randon, Guerra, Agrale, Tramontina, Chies & Chies, Marcopolo, Intral, Gazola, entre outras. Bento Gonçalves aparece como segundo destino da região, devido a importância da indústria moveleira e metalúrgica.

Tabela 8. Deslocamento (origem-destino) na RMSG.

Origem	Destino	% Pop
Vale Real *	Caxias do Sul	33,64
Flores da Cunha	Caxias d o Sul	14,59
São Marcos	Caxias do Sul	14,31
Feliz *	Caxias do Sul	12,21
Monte Belo do Sul	Bento Gonçalves	12,02
Farroupilha	Caxias do Sul	11,32

* Municípios que não fazem parte da RMSG.
Fonte: Elaborado por Carolina Chassot, a partir de microdados do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

A Tabela 9 apresenta os movimentos pendulares específicos comparativos dos dois primeiros níveis de integração. Apesar dos dois municípios serem os únicos que apresentam saldo positivo de entrada cotidiana de pessoas, fica evidente a predominância de Caxias do Sul como destino na RMSG, recebendo mais de 10 mil pessoas diariamente. Por sua vez, Bento Gonçalves, acolhe um contingente inferior a 200 pessoas por dia, o que se deve à dimensão territorial e à oferta de serviços desse polo.

Tabela 9. Deslocamento (origem-destino) nos níveis polo e muito alto da RMSG.

Municípios	Deslocamento	
	Origem (hab.)	Destino (hab.)
Bento Gonçalves	0	193
Caxias do Sul	0	10857

Fonte: Elaborado por Carolina Chassot, a partir de microdados do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

Ao observar a Tabela 10, que mostra os movimentos pendulares no grupo de nível médio de integração, constata-se que Carlos Barbosa e Garibaldi não possuem taxas de movimentos pendulares superiores a 10%, enquanto os outros três municípios do grupo se configuram apenas como origem, onde Farroupilha apresenta o maior número de saídas diárias (4.473) e São Marcos o menor número (1.722). Cabe ressaltar que, dos cinco municípios do grupo, três possuem o polo, Caxias do Sul, como destino dos seus movimentos pendulares (Flores da Cunha, São Marcos e Farroupilha).

Tabela 10. Deslocamento (origem-destino) no nível médio da RMSG.

Municípios	Deslocamento	
	Origem (hab.)	Destino (hab.)
Carlos Barbosa	0	0
Farroupilha	4473	0
Flores da Cunha	2559	0
Garibaldi	0	0
São Marcos	1722	0

Fonte: Elaborado por Carolina Chassot, a partir de microdados do Censo Demográfico(IBGE, 2010).

Na Tabela 11 é possível notar que dentre os municípios que compõem o nível muito baixo, apenas Monte Belo do Sul contribui para os movimentos pendulares, esse fenômeno justifica-se pelo caráter rural desse grupo. Monte Belo do Sul é o único dentre os analisados que apresenta níveis superiores a 10% e que realiza trocas diariamente com Bento Gonçalves, o que se deve à sua proximidade espacial.

Tabela 11. Deslocamento (origem-destino) no nível muito baixo da RMSG.

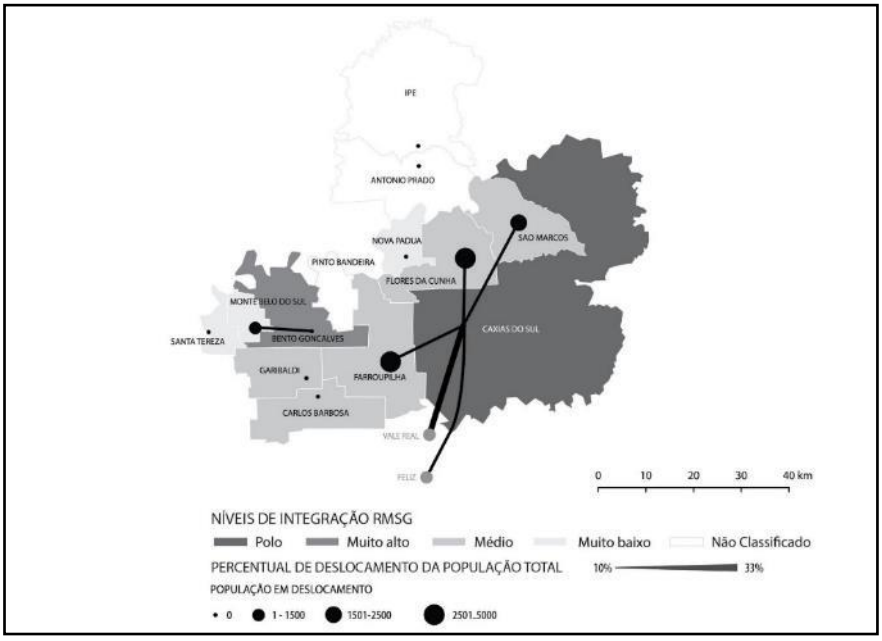
Municípios	Deslocamento	
	Origem (hab.)	Destino (hab.)
Monte Belo do Sul	193	0
Nova Pádua	0	0
Santa Tereza	0	0

Fonte: Elaborado por Carolina Chassot, a partir de microdados do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

Os municípios de Ipê e Antônio Prado, não classificados por Ribeiro *et al* (2012), contém dados nulos quanto aos movimentos pendulares, evidenciando que ambos têm pouca integração, quanto à movimentação pendular na região.

Com base nas informações anteriores, foi possível mapear os movimentos pendulares na Região Metropolitana da Serra Gaúcha a partir de cada nível de integração, conforme pode ser visualizado na Figura 5. Desta forma, pode-se averiguar a existência das seguintes situações: a primeira situação consiste em uma elevada atratividade concentrada apenas em dois municípios, o polo, Caxias do Sul, e em Bento Gonçalves, o único município da RMGS com nível muito alto de integração.

Figura 5. Mapa dos deslocamentos nos grupos da RMSG.



Fonte: Elaborado por Douglas Martini, a partir dos microdados do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

No entanto, apesar de Caxias do Sul se confirmar como maior atrator de sua região, são poucos municípios de onde se originam esses deslocamento, revelando uma dinâmica muito concentrada em seu entorno imediato.

A segunda situação consiste na concentração de movimentos pendulares de origem e o saldo nulo de movimentos pendulares de entrada no nível médio de integração, e a inexpressível taxa de deslocamentos diários nos demais grupos de integração da região. Como já dito, os dados dos movimentos pendulares são os que mais expressam a integração entre os municípios de uma região metropolitana, desta forma, os dados dos movimentos pendulares nos níveis médio, baixo e não classificados mostram a fragilidade na interação entre os municípios da RMSG.

A terceira situação mostra que na RMSG não existem pequenas polarizações na periferia da região que atuam no conjunto metropolitano. Todas as situações da mencionadas mostram que quanto aos deslocamentos pendulares, há um relativo baixo nível de integração entre os municípios da RMSG, revelando uma fragilidade da institucionalização da região, e uma debilitada interação da região na dinâmica da metropolização brasileira.

CONCLUSÕES

Com a análise dos movimentos pendulares nos dois recortes metropolitanos do Estado do Rio Grande do Sul, foi possível verificar a presença de duas realidades metropolitanas distintas. A primeira realidade consiste na RMPA com um núcleo bastante polarizado, forte interação entre os demais municípios, caracterizando um avançado processo de metropolização, porém, conta com municípios que não se integram na rede de mobilidade pendular metropolitana, evidenciando diversos arranjos e microaglomerações de cidades no interior da região metropolitana, compondo

centralidades distintas àquelas predominantes e históricas, como Porto Alegre e Novo Hamburgo.

A segunda realidade diz respeito às dinâmicas da RMSG, que apresenta um polo que possui interação como pouco municípios, interação relativamente baixa entre os demais municípios da região, e com a não inserção da maioria dos municípios na rede de mobilidade pendular metropolitana. Nota-se desta forma a fragilidade da institucionalização da região metropolitana, e que a mesma não acompanha as dinâmicas do processo de metropolização no país.

A regionalização permite discutir no âmbito do planejamento urbano e regional estratégias voltadas a aglomerações ou microaglomerações urbanas que revelam particularidades quanto à sua densificação, mobilidade e centralidade e se apresentam fatores significativos em processos de decisão sobre investimentos e potenciais de atratibilidade econômica dos municípios.

Outra análise importante a ser realizada é a articulação entre as duas regiões, verificando as alterações nos níveis de integração interregionais, em razão de sua proximidade, da existência de uma infraestrutura rodoviária e das atividades econômicas dinâmicas que movimentam pessoas, mercadorias e investimentos, como foi demonstrado neste artigo.

Verifica-se que as distintas aglomerações refletem seus distintos papéis no sistema econômico-financeiro mundial, representando tanto os efeitos da intensa industrialização, como da expansão dos serviços integrados ao capital globalizado.

REFERÊNCIAS

ALONSO, José Antônio Fialho. Mudanças estruturais e mobilidade espacial dos serviços na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA): 1995-05. ALONSO, J.A.F; MAMMARELLA, R.; BARCELLOS, T.M. Território, economia e sociedade: transformações na Região Metropolitana de Porto Alegre. Porto Alegre: FEE, 2009.

BRENNER, Neil. A globalização como reterritorialização: o reescalonamento da governança urbana na União Europeia. Cadernos Metrópole, v. 12, n. 24, 2010.

IBGE. Censo Demográfico do Brasil de 2010. Rio Grande do Sul. Disponível em: < https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010 >. Acesso em 10 de dezembro de 2012.

BRASIL, Senado Federal do. Constituição da república federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 22 de junho de 2016.

BRASIL, República Federativa do. Lei Complementar n° 14, de 08 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp14.htm>. Acesso em 27 de outubro de 2018.

BRASIL, República Federativa do. Lei Federal n° 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 23 de junho de 2016.

DURANTON, Gilles. Delineating metropolitan areas: Measuring spatial labour market networks through commuting patterns. Processed, Pennsylvania, 2013. Disponível em: < http://real.wharton.upenn.edu/~duranton/Duranton_Papers/Current_Research/MSA_Colombia.pdf > Acesso em 28 outubro de 2018.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz et al. Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2012.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; DINIZ, Nelson. Financeirização, mercantilização e reestruturação espaço-temporal: reflexões a partir do enfoque dos ciclos sistêmicos de acumulação e da teoria do duplo movimento. Cadernos Metrópole, v. 19, n. 39, 2017.

SASSEN, Saskia. Territory and territoriality in the global economy. International Sociology, v. 15, n. 2, 2000, p. 372-393.

METROPOLIZAÇÃO BRASILEIRA: MUITO MAIS QUE A SIMPLES CONFIGURAÇÃO DE METRÓPOLES

Brasilian metropolization: more than the simple configuration of metropolis

Rosa Moura

Profissional sênior na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Pesquisadora do Núcleo RM Curitiba do Observatório das Metrópoles (INCT/CNPq)
e-mail: rmoura.pr@gmail.com

APRESENTAÇÃO

Nas últimas décadas do século XX, as abordagens intrametropolitanas, que em geral tomaram como objeto de pesquisa a delimitação institucional das Regiões Metropolitanas (RMs)[65], tiveram grande destaque na literatura nacional especializada. Nos anos recentes, outras leituras passaram a ganhar centralidade, colocando em foco a metropolização enquanto processo transformador e abrangente. Nesta abordagem coloca-se foco sobre as configurações espaciais resultantes da metropolização contemporânea, que vão muito além das metrópoles e de suas regiões metropolitanas. Configurações que em alguns casos se estendem a partir de um núcleo metropolitano principal e formam cidades-regiões; em outros casos aglutinam descontinuamente mais de um aglomerado metropolitano, ou singularmente urbano, e suas áreas periurbanas e rurais, conformando arranjos ou conglomerados urbano-regionais. Nos dois casos constituem unidades espaciais fortemente articuladas que funcionam como suportes multiescalares à realização dos fluxos e conexões globais, imprescindíveis à realização do movimento do capital no espaço e às transformações que garantem sua reprodução e acumulação.

O processo desencadeado não só provoca extrema metamorfose nos espaços metropolitanos como se espraia por todo o território nacional, por meio de uma metropolização em fragmentos, percebida em cidades que passam a estreitar diálogo com centralidades metropolitanas, fortalecendo a tecitura de uma urbanização de alcance regional e a sustentação à fluidez das relações dessas centralidades na rede mundial de cidades. O debate teórico tem avançado na caracterização do processo, na explicação das lógicas, na descrição das novas configurações espaciais que resultam do estágio contemporâneo da urbanização e na compreensão de seus efeitos diferenciados no território.

Visando oferecer mais elementos a essa reflexão, este artigo apresenta resultados empíricos de pesquisa voltada a identificar as escalas da urbanização dos municípios brasileiros neste início de século XXI, colocando ênfase na escala que representa o estágio mais avançado do processo, a da metropolização. Essa é a escala que apresenta maior heterogeneidade entre os municípios integrantes, o que exigiu uma reclassificação em subescalas que por si evidenciaram os diferentes papeis que cada conjunto cumpre na consolidação do processo enquanto totalidade, seja em sua dimensão concentradora seja em sua dinâmica de expansão no território.

Tendo como objeto de pesquisa o universo dos municípios brasileiros, no primeiro item deste artigo situa-se a metropolização no processo de urbanização, a partir de seu conceito e das lógicas que comandam as configurações espaciais resultantes. Em um segundo item se discorre sobre as escalas da urbanização brasileira, suas características e disposição no território, colocando em maior detalhe, no terceiro item, as diferentes categorias de municípios que se inserem na escala da metropolização, a expressar a dinâmica socioespacial presente na expansão metropolitana e nos vetores

[65] Diferenciam-se desde já unidades institucionalizadas conforme artigo 25, §3º da Constituição federal (as RMs) das configurações decorrentes de processos socioespaciais, polarizadas por metrópoles, que resultam em aglomerações, áreas e regiões metropolitanas. Adota-se neste artigo esta segunda acepção.

de extensão do processo pelo território nacional. No quarto item são ressaltados os desafios que as "geografias" resultantes desse processo representam ao planejamento e ordenamento territorial, à gestão e formulação de políticas para esses espaços já não apenas urbanos ou metropolitanos, tampouco apenas regionais, buscando responder à indagação: o Estatuto da Metrópole será capaz de contemplar a complexidade dessas configurações? Como esta apresentação introduz o tema, algumas palavras finais encerram a análise.

METRÓPOLE, METROPOLIZAÇÃO E URBANIZAÇÃO REGIONAL

A metropolização corresponde à etapa mais avançada da urbanização no atual modelo de produção e divisão internacional do trabalho. Tanto o modo de produção do ambiente construído quanto as mudanças na forma urbana são produtos diretos dos ciclos de acumulação do capital, portanto, as transformações no espaço urbano e metropolitano vão se dando a partir da trajetória histórica da formação do território, sempre subjacentes a fases anteriores, a fatores endógenos e ao modelo de desenvolvimento do país onde acontecem.

Lencioni (2013) refere-se à metropolização como um processo socioespacial que se desenvolve em várias escalas territoriais e transforma profundamente o território, provocando alterações nas formas, estrutura e natureza do espaço. Em sua dinâmica de expansão envolve áreas, valoriza a terra e modifica o mercado imobiliário; em sua dimensão cultural difunde hábitos e valores urbanos próprios da metrópole não só a cidades de diferentes portes, mas também aos espaços rurais, particularmente aos "mesclados" com o urbano. Nesse processo, acentua a homogeneização e a fragmentação do espaço, e altera a hierarquia entre os lugares.[66]

Presente na difusão cultural, a homogeneização se observa na reprodução de objetos, artefatos urbanos e ambientes construídos, similares em qualquer parte do mundo, que apoiados na crescente mercantilização e financeirização da vida econômica e social, induzem a expansão física do espaço urbanizado em direção a áreas cada vez mais distantes, avançando por todo o território nacional. Acompanhando essa expansão, a mercantilização da terra e os investimentos imobiliários, atendendo à necessidade da reprodução do capital, produzem multicentralidades urbanas, fragmentando o espaço. Provocam a "percepção de que o espaço parece se constituir de mosaicos justapostos e, ao mesmo tempo, disjuntos, conformando territórios socialmente segregados" que revelam diferentes temporalidades, algumas "que lembram mais o passado, outras anunciam o devir" (Lencioni, 2013, p.30).

Nessa dinâmica territorial da metropolização a vida urbana penetra o espaço regional imediato e em descontinuidade, incorporando de forma dispersa espaços então rurais e outras aglomerações urbanas, por absorção de assentamentos cada vez mais distantes e combinação de usos múltiplos. Resulta em formações espaciais expandidas e complexas, como megalópoles (Gottman, 1970), metápolis (Ascher, 1995), cidade-região (Scott *et al*., 2001), pós-metrópole (Soja, 2002), megarregião (Sassen, 2007), arranjos ou conglomerados urbano-regionais (Moura, 2016), entre outras interpretações que destacam a natureza regional da metropolização, na confluência das escalas

[66] Além do capítulo citado, o tema é profundamente explorado em Lencioni (2017), obra que reúne um conjunto de reflexões sobre metrópole, metropolização e regionalização.

urbana e regional. Unidades que refletem um estágio superior da metropolização e que confluem ao que apropriadamente Lencioni (2015, p. 9) metaforiza como uma "nebulosa", na qual "o fenômeno urbano apresenta-se esgarçado, rompido, com porosidades e descontinuidades face a um quadro de volatilidade permanente".

É o que confirma Soja (2013, p. 154) ao refletir sobre a profunda mudança observada na natureza do processo de urbanização, considerando que ocorre a transição de um modo metropolitano de urbanização para uma nova fase, que denomina urbanização regional multiescalar e policêntrica, "abrangendo uma rede amplamente distribuída de aglomerações de variados tamanhos – uma nova geografia urbana".

> As escalas urbana, metropolitana e regional subnacional parecem estar se amalgamando em muitas partes do mundo, resultando no surgimento do que alguns agora chamam de regiões de megacidades, megarregiões, regiões megalopolitanas, galáxias regionais ou mesmo regiões-Estado, imensas redes regionais de aglomerações. (Soja, 2013, p. 154)

Ao mesmo tempo em que provoca uma expansão urbana em dimensão regional, a metropolização se imiscui território adentro. Brenner (2014, p. 10) observa que o processo emergente de urbanização, mais que "concentrar-se em pontos nodais ou circunscrever-se a regiões delimitadas, tece-se agora de maneira desigual e com uma densidade cada vez maior em grandes extensões de todo o mundo". Esse processo se dá em uma "dialética de implosão (concentração, aglomeração) e explosão (extensão do tecido urbano, intensificação da conectividade interespacial em diferentes lugares, territórios e escalas)" (*op. cit.*, p. 20), em momentos que se inter-relacionam, pressupõem-se e contrapõem-se mutuamente e simultaneamente. Para esse autor, no urbano, as relações socioespaciais contraditórias deste estágio do capitalismo são ao mesmo tempo territorializadas e generalizadas, mediante uma explosão de padrões e potenciais de desenvolvimento dentro de um tecido de urbanização mundial que se engrossa de uma maneira desigual.

p. 312

A onipresença de características metropolitanas pelo território e a metamorfose da metrópole industrial em configurações expandidas, dispersas, indelimitáveis estaria colocando em xeque a centralidade metropolitana no mundo contemporâneo? Lencioni (2013) avalia que a metrópole altera o foco de sua importância como polo de desenvolvimento para tornar-se uma possibilidade de sobrevida ao capitalismo, pelo tanto que eleva as possibilidades de valorização e mercantilização do espaço. Avalia ainda que

> A forma que a metrópole assume, de maior escala territorial, ao expandir sua região, é central para a acumulação porque ela vem acompanhada da possibilidade de oferecer sobrevida às relações capitalistas, uma vez que a valorização imobiliária que acompanha o espraiamento territorial da metrópole se constituiu numa das principais estratégias para a produção e concentração da riqueza social, uma vez que o predomínio da descontinuidade é estratégico para a reprodução do capital. A sua forma descontínua, por assim dizer, é a expressão, no limite último, da força desmedida do espaço-mercadoria,

> instrumentalizado pela valorização imobiliária do capital. (Lencioni, 2011, p.55-56)

Convergindo nessa compreensão, De Mattos (2014; 2016), que toma como objeto a financeirização urbana e a diminuição do peso da indústria na composição da renda global, mostra que se acentua a importância da produção extensiva do espaço metropolitano, sob o imperativo das rendas financeiras e imobiliárias, e esse passa a cumprir um papel crucial na absorção do excedente de capital, a uma escala geográfica cada vez maior. O aumento da mobilidade e autonomização de capitais e a utilização das inovações informacionais ativaram os mercados financeiros e o setor imobiliário no financiamento, desenvolvimento e exploração dos espaços urbanos, por meio da oferta de residências, grandes equipamentos de serviços, consumo e entretenimento, além de infraestruturas imprescindíveis ao movimento de expansão da área ocupada.

A respeito, tanto Lencioni (2013) quanto De Mattos (2014) sublinham tendência antecipada por Lefebvre em 1974 e resgatam a ênfase dada por esse autor de que o imobiliário se tornaria central para o capitalismo, como uma nova indústria. Considerado "segundo circuito", com o crescimento da mais valia realizada na especulação mediante a produção imobiliária esse setor "cessa de ser um circuito secundário, um ramo anexo e durante um longo tempo atrasado do capitalismo industrial e financeiro, para passar ao primeiro plano." (Lefebvre, 2000, p. 261)

Enquanto a terra metropolitana tornou-se um meio privilegiado para a valorização e reciclagem do capital, o imobiliário converteu-se em um setor produtivo de valor nas metrópoles, criando grande quantidade de emprego de baixa qualificação e remuneração, curta duração e instabilidade (Cobos, 2014). Com isso, a financeirização da economia e a ação dos negócios imobiliários passam a definir os principais marcos da metropolização contemporânea e a acentuar sua natureza desigual e excludente. Ademais, entre os efeitos provocados pela metropolização e suas metamorfoses, fundamentalmente por essa forma estendida de urbanização regional e sua recomposição escalar, agrava-se a já existente crise de governança, pois são incompatíveis os tempos lentos das adequações políticas, administrativas e legais, com a celeridade das transformações econômicas e culturais do espaço, acionadas por novas exigências do capitalismo. p. 313

Da mesma forma, os resultados espaciais do processo em curso tornam insuficientes a categoria "cidade" nas análises urbanas, e a categoria "município" na definição de políticas públicas e na gestão. Nesse sentido, sobre essas configurações espaciais que transcendem a cidade, a metrópole e a região, em um processo que não ocorre uniformemente sobre o território, Brenner (2013, p. 15) recomenda que sejam identificadas suas diferentes escalas, não apenas como "essências nominais" em tipologias, mas como suporte à análise das "essências constitutivas" dos processos socioespaciais.

ESCALAS E CONFIGURAÇÕES ESPACIAIS DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

As mudanças na urbanização já não se tratam apenas da transição do rural para o urbano e da configuração de metrópoles, mas de metamorfoses sejam internas aos espaços metropolitanos sejam nas relações destes com a totalidade do território (Lencioni, 2011; Soja, 2013; De Mattos, 2014).

Tendo como norte essa compreensão, e em consideração as lógicas e as formas contemporâneas da urbanização, buscou-se captar empiricamente como vem se dando a urbanização brasileira neste início de século XXI, o que caracteriza a metamorfose pela qual passa o território nacional, e como se expressam as configurações espaciais de extensão regional ou as novas geografias da urbanização a que se refere a literatura.

Para tanto, foi realizado um exercício de classificação dos municípios brasileiros segundo sua inserção no processo de urbanização,[67] na busca de contribuir para uma compreensão empírica do processo. O exercício tomou por base a metodologia desenvolvida por Davidovich (1984), aplicada para os municípios brasileiros nos anos 1980, sobre a qual foram realizados ajustes em função do conjunto das informações ora disponíveis. Tanto na aplicação original quanto na mais recente, urbanização foi compreendida como um processo com distintas dimensões, que resultam em diferentes escalas; como uma totalidade, movida por condições e ritmos desiguais, dados pelas diferentes interações, escolhas e intensidades geradas pelas mudanças da economia, formando espaços em movimento, em contínua transformação, como concebido por Davidovich (1984).

Foram considerados os 5.565 municípios recenseados em 2010, e informações que captam as transformações ocorridas na distribuição e crescimento da população na década 2000-2010, assim como as condições atuais da mobilidade populacional (movimentos pendulares), padrão ocupacional, produto interno bruto (PIB) e perfil funcional dos municípios nas relações com a região e o país. A base de dados foi proveniente do Censo Demográfico do IBGE (IBGE, 2010a), e de estudos específicos como PIB municipal (IBGE, 2010b), regiões de influência das cidades – Regic (IBGE, 2008), arranjos populacionais e concentrações urbanas (IBGE, 2016), regiões de articulação imediata e intermediária (IBGE, 2017), Índice de Vulnerabilidade Social – IVS (IPEA, 2015), e resultados de análise exploratória espacial, conforme Moura e Lira (2011).

Como resultado da classificação dos municípios obteve-se quatro agrupamentos, considerados então quatro escalas da urbanização:

- Escala dos municípios em estágio avançado da urbanização ou em metropolização: reúne 32,1% dos municípios brasileiros, apresenta o maior grau de urbanização do conjunto (93,8%), a maior concentração de população (72,2% da população total do país) e do PIB (87,6% do total do PIB), assim como o maior PIB *per capita* (tabela 1). Também tem as mais elevadas proporções de municípios com presença majoritária de ocupados em atividades não agrícolas (76,1% municípios com mais de 75% do total de ocupados em atividades não agrícolas), com elevados fluxos pendulares da população para trabalho e/ou estudo em outro município (70,5%, de municípios com fluxos superiores a 10%), com crescimento superior ao médio da respectiva unidade da federação (UF)

[67] Estudo realizado no âmbito da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea, cuja descrição detalhada da metodologia, operacionalização do trabalho e primeiras análises dos resultados se encontram disponíveis em Moura e Pêgo (2016) e em Moura, Oliveira e Pêgo (2018).

em 55,5% dos municípios, e com as menores proporções de IVS alto a muito alto (14,3% dos municípios). Todos os municípios integrantes dessa escala fazem parte de arranjos populacionais ou áreas de concentração urbana e/ou apresentam autocorrelação espacial positiva (HH, HL, LH).

- Escala dos municípios fortemente urbanizados: possui o menor número de municípios (12,4%), a menor concentração de população (3,2%), a segunda menor participação no PIB (1,6%), porém o grau de urbanização (69,1%), o PIB per capita e a proporção de municípios com IVS alto a muito alto são inferiores apenas aos da escala anterior, além de que fluxos pendulares maiores ou igual a 10% ocorrem em todos os municípios. Na escala é significativa a presença de municípios com crescimento populacional negativo (41,6%), e é reduzida a proporção daqueles com ocupações predominantemente não agrícolas (5,8%). Não estão obrigatoriamente inseridos em arranjos populacionais ou áreas de concentração da população, tampouco registram casos significativos de autocorrelação espacial.
- Escala dos municípios urbanizados: compõe-se do maior número de municípios (42,2%), da segunda maior concentração de população (19,7%) e do PIB (9,4%), de proporções significativas de municípios com predominância de ocupações não agrícolas (11,6%), de municípios com crescimento populacional tanto acima da média da UF (23,6%) quanto negativo (31,3%), baixa proporção de municípios com fluxos pendulares intensos (22,7%) e elevada proporção de municípios com IVS alto e muito alto (46,8%). A escala apresenta o segundo menor grau de urbanização (64,1%) e o segundo menor PIB per capita do conjunto.
- Escala dos municípios em transição ou sob influência do urbano: constitui-se de 13,3% do total municípios, com o menor grau de urbanização (35,7%) e a segunda menor concentração de população (4,9%). Possui elevada proporção de municípios com crescimento populacional negativo (37,7%), e nenhum município com predominância da ocupação em atividades não agrícolas ou fluxos pendulares superiores significativos. O PIB per capita é o menor do conjunto enquanto a proporção de municípios com IVS alto e muito alto é a maior (61,1%).

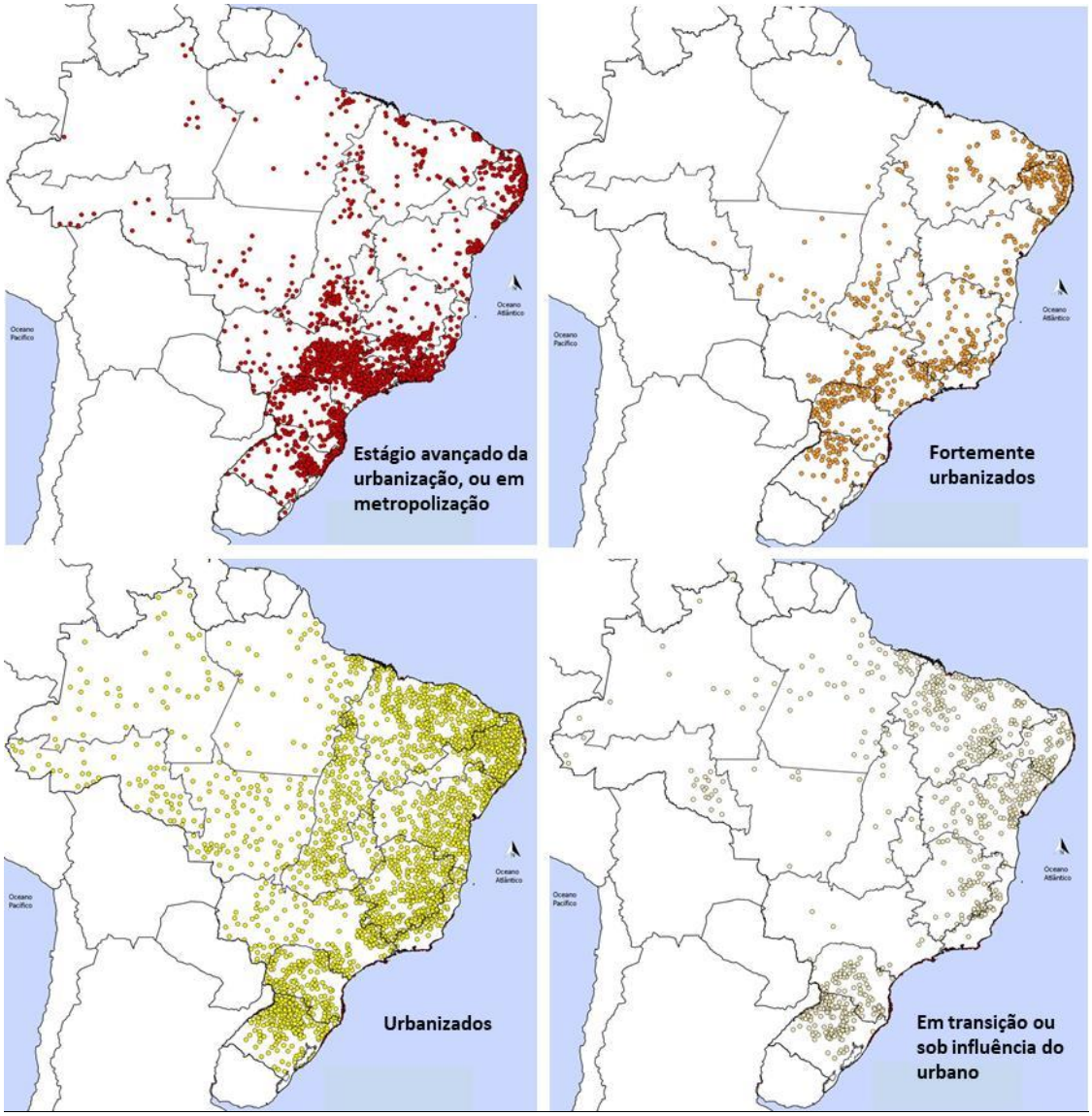
TABELA 1 - INFORMAÇÕES SELECIONADAS SEGUNDO ESCALAS DA URBANIZAÇÃO – BRASIL – 2010

INFORMAÇÃO	ESCALA DA URBANIZAÇÃO				Total Brasil
	Estágio avançado da urban. ou em metropolização	Fortemente urbanizados	Urbanizados	Transição ou sob influência do urbano	
Nº MUNICÍPIOS	1785	689	2.349	742	5.565
% SOBRE TOTAL MUNICÍPIOS DO BRASIL	32,07	12,38	42,21	13,33	100
% SOBRE POPULAÇÃO TOTAL	72,25	3,17	19,68	4,88	100
GRAU DE URBANIZAÇÃO (%)	93,84	69,1	64,09	35,7	84,36
% SOBRE PIB TOTAL	87,62	1,61	9,37	1,42	100
% MUN. TX. CRESC. >= AO MÉDIO DA UF (2000-2010)	55,52	13,93	23,63	25,47	32,90
% MUN. CRESC. NEGATIVO	11,76	41,65	31,33	37,74	27,19
% MUN. FLUXOS PENDULARES >= 10% *	70,53	100,00	22,73	0,00	44,60
% MUN. COM >= 75% OCUPADOS EM ATIV. NÃO AGRICOLAS	76,13	5,81	11,62	0,00	30,04
% MUN. COM IVS ALTO E MUITO ALTO **	14,29	27,14	46,79	61,05	35,83
PIB *PER CAPITA* (R$ mil)	24,691	10,378	9,698	5,921	20,371

FONTES: IBGE; IPEA
* Em relação ao total de pessoas do município que trabalham e/ou estudam.
** IVS >= 0,400 a <0,500 (alto) e >= 0,500 a 1 (muito alto).

Os municípios na escala correspondente ao estágio mais avançado da urbanização, ou em metropolização, formam grandes manchas contínuas nas porções mais adensadas do território, ao mesmo tempo em que se espraiam em fragmentos isolados ou manchas menores pelas regiões de menor densidade (figura 1). Os municípios fortemente urbanizados e os urbanizados dão continuidade a essas manchas, conformando extensas regiões urbanas descontínuas, porém conectadas. Materializam tanto os movimentos de “implosão” quanto de “explosão” urbana, conforme Lefebvre (1991). O primeiro, por espelharem áreas com alta concentração, densidade e presença de aglomerações urbanas; o segundo, pela expansão sobre áreas adjacentes, dada a extensão do tecido urbano, a intensa mobilidade espacial da população, a conectividade entre os lugares, confirmando as novas geografias da urbanização, que emergem de processos apontados por Soja (2013), Brenner (2013; 2014), Lencioni (2011; 2013; 2014), De Mattos (2014; 2016), entre outros autores. Os municípios em transição ou sob influência do urbano reiteram as noções de tecido urbano (Lefebvre, 1991) ou de urbanização extensiva (Monte-Mór, 2006), ambos considerados por Brenner (2013), cobrindo todo o território nacional. Representam um momento mais tardio de urbanização, e sinalizam maior vulnerabilidade aos efeitos negativos de suas transformações.

FIGURA 1 – BRASIL: ESCALAS DA URBANIZAÇÃO 2010, SEGUNDO REGIÕES DE ARTICULAÇÃO AMPLIADA



Fonte: IBGE
Organizado por Rosa Moura; elaborado por Samara Oliveira.

p. 317

Tomando em conta os resultados do Regic (IBGE, 2008), observa-se que muitos municípios incluídos nas classes de metrópoles, capitais regionais e centros sub-regionais encontram-se dispostos nas áreas em continuidade das três escalas mais urbanizadas. Ainda existem aglomerações em formação a partir da expansão de algumas dessas centralidades em direção às áreas periféricas imediatas. Mas, confirmando a literatura, esse modelo não corresponde mais à principal dinâmica espacial dessas escalas, que nesta década se caracteriza pela presença de arranjos que aglutinam mais de uma aglomeração e centros isolados em conjuntos policêntricos, que cobrem grandes superfícies do território, fundamentalmente, mas não exclusivamente, no Centro-Sul e litoral do Nordeste. São unidades que reproduzem padrões de avançada urbanização e que, como arranjos espaciais, exigem modelos de

gestão que contemplem a complexidade do exercício de funções públicas de interesse comum (FPICs), a serem pactuadas entre diferentes municípios, UFs e até países.

Essas configurações espaciais, muitas já tornadas objeto de estudos de caso, assumem diferentes características morfológicas, cabendo a cada caso alguma das nomenclaturas apontadas pela literatura especializada, como se descreve a seguir. No território brasileiro identificam-se morfologias diversas. As mais complexas, em unidades superlativas, como a macrometrópole paulista, que conjuga inúmeras aglomerações da própria UF (Emplasa, 2011) e conjuntamente com o arranjo urbano-regional (AUR) do Rio de Janeiro se encontram em processo de megalopolização ou de conformação de uma megarregião (Lencioni, 2014; 2015).

Além dessas, inúmeras unidades compõem-se da articulação de mais de uma aglomeração ou centros a partir de uma metrópole, em arranjos pertencentes a mais de uma UF, como o formado pelas aglomerações de Brasília-DF, Goiânia-GO, e Anápolis-GO (Moura e Haddad, 2017), ou o de Recife-PE, João Pessoa-PB, Campina Grande-PB e Caruaru-PE (Bitoun e Miranda, 2015), ou de uma mesma UF, como Salvador/Feira de Santana-BA, Belo Horizonte/Vale do Aço-MG, Curitiba/Ponta Grossa/Paranaguá-PR e Porto Alegre/Caxias do Sul-RS (Soares, 2018). Há também a formação de grandes aglomerações com municípios funcionalmente integrados em torno de um único centro que funciona como capital de UF, algumas de natureza metropolitana, como no entorno de Fortaleza-CE e de Belém-PA, outras de natureza singular, como as de São Luís-MA e Cuiabá-MT, além de unidades interestaduais, como Teresina-PI/Timon-MA. E ainda de médias e pequenas aglomerações urbanas, polarizadas por capitais de estados ou não, e que pontuam a maioria das UFs brasileiras, algumas transpondo divisas estaduais (IBGE, 2016).

Essas morfologias têm como origem aglomerações de mais de um município em manchas de ocupação contínua, recorrentemente associadas a uma metrópole, mesmo que em sua dinâmica de expansão e aglutinação passem a ocorrer descontinuidades, mantendo a conectividade. Outras morfologias independem de uma aglomeração original, caso da articulação de cidades em rede, sem polarização metropolitana, facilitadas por infraestruturas de transporte e comunicação, cujo exemplo mais expressivo ocorre no leste catarinense, polinucleada por Florianópolis, Itajaí, Blumenau, Joinville, entre outras centralidades (Deschamps, Moura e Siebert, 2016), com casos similares no interior de outras UFs.

Essas configurações preponderantemente se inserem na escala dos municípios em estágio avançado da urbanização ou em processo de metropolização, porém parte de seus municípios componentes pode estar inserida nas demais escalas. Ou seja, não são configurações homogêneas, e como o processo de urbanização, compõem unidades sob diferentes estímulos, distintas capacidades de respostas e consequentemente em diferentes tempos da mesma dinâmica de metropolização.

Entre elas, pode parecer estranha a presença dos arranjos transfronteiriços, que se valem das vantagens de sua localização geográfica para ativar o intercâmbio de atividades, mercadorias e pessoas. São inúmeros, e o destaque se dá no que assume maior contingente de população, o de Ciudad del Este (Paraguai), Foz do Iguaçu (Brasil) e Puerto Iguazú (Argentina), que reúnem aproximadamente um milhão de moradores

em contínua mobilidade entre os países.[68] Todavia, as informações consideradas confirmam que esses arranjos apresentam manchas de ocupação urbana em continuidade ou com grande conexão com cidades de países vizinhos, elevado grau de urbanização, ocupações em atividades predominantemente não agrícolas e intensos fluxos pendulares registrados, além de outros confirmados por observações locais, não registrados pelo Censo Demográfico por terem procedência em município de outro país. Mais que isso, são elos de rotas e portas de entrada/saída de fluxos de pessoas e mercadorias, em relações que estabelecem com a rede de metrópoles e principais cidades das respectivas regiões.

Estudos diversos apontam a reprodução desse padrão em outros países. Com base em informações das Nações Unidas (United Nations, 2014), foram mapeadas as aglomerações urbanas com mais de 300 mil habitantes na América do Sul, chegando a desenhos similares de aglutinações em conglomerados (megalópolis metropolitana de Caracas, cidades da costa central venezuelana; grande arranjo urbano-regional platino de Buenos Aires, La Plata, Montevideo; macrozona Santiago, Valparaíso, Viña del Mar, Rancagua, no Chile); de grandes aglomerações com municípios funcionalmente integrados em torno de um único centro (casos de Lima-Callao, no Peru, da zona Bogotá-Soacha/Cundinamarca e municípios da Sabana, assim como do Valle de Aburrá/Medellín, na Colômbia); de cidades articuladas em redes policêntricas na maioria dos países analisados (lineamento da costa caribenha, com Santa Marta-Venezuela, Barranquilla e Cartagena-Colômbia); estruturas urbanas articuladas (Guayaquil-Quito, no Equador, La Paz-Cochabamba-Santa Cruz, na Bolívia, conurbação Maldonado/Punta del Este, no Uruguai, eixo cafeteiro Pereira/Dos Quebradas, Armenia/Calarcá e Manizales/Villamaria, na Colômbia); além da articulação entre centros em eixos, com equidistância entre si, como na via Pan Americana, particularmente no Chile e Peru; e arranjos transfronteiriças, que emergem nas fronteiras de todos os países sul-americanos.

Os exercícios desenvolvidos, ao mesmo tempo em que confirmam a expansão regional das configurações metropolitanas, reafirmam a condição das metrópoles como nós de localização e articulação das funções de comando, da regulação das relações entre as atividades nacionais e globais, da atratividade a investimentos de grandes empresas, de serviços avançados, recursos humanos qualificados, enfim, de sua consolidação como ambiente privilegiado para negócios, inovação e criatividade.

DISPERSÃO, UNIDADE E HETEROGENEIDADE NA ESCALA DA METROPOLIZAÇÃO

Sobre a escala superior, o estágio mais avançado da urbanização ou municípios em metropolização, reside o foco deste item do artigo, devido às marcantes características que esse processo imprime tanto no processo de expansão física, internamente às configurações espaciais concentradas ou dispersas, conectadas por redes viárias, multipolarizadas e policentralizadas, funcionalmente complementares,

[68] Encontra-se em desenvolvimento na Dirur/Ipea, uma pesquisa sobre a fronteira do Brasil, que vem realizando estudos em arranjos transfronteiriços. Uma abordagem inicial sobre o tema e a identificação dos arranjos existentes ou potenciais pode ser encontrada em Moura e Oliveira, 2018.

quanto em sua difusão, emergindo em pontos que refletem seus vetores por todo o território nacional.

Como tratado no item precedente, algumas das configurações espaciais dessa escala reúnem aglomerações de diferentes portes, em proximidade e em similar modelo de expansão, assim como municípios em condição não aglomerada, e constituem arranjos espaciais representativos das noções de conglomerados urbano-regionais, cidades-regiões, megarregiões, entre outras nomenclaturas atribuídas a recortes policentralizados. Outras aglomerações se desenvolvem no entorno de uma única centralidade, atingindo dimensões e densidade variadas; e há ainda os casos dos centros em condição não aglomerada. As primeiras correspondem ao entendimento dado pelo IBGE sobre arranjos populacionais – agrupamentos de dois ou mais municípios em continuidade espacial da ocupação e forte integração populacional, medida pela elevada comutação das pessoas para estudo e/ou trabalho em município que não o de residência, por vezes a transpor os limites político-administrativos de estados da federação e mesmo do país (IBGE, 2016). Já os centros não aglomerados incluem-se no entendimento dado às concentrações urbanas, que incluem além dos arranjos populacionais os municípios "isolados" (aqui tratados como não aglomerados) com população igual ou superior a 100 mil habitantes.

Para captar os níveis de heterogeneidade entre os municípios dessa escala e identificar comportamentos padrões na relação intrínseca desses para com o conjunto, além dos parâmetros quantitativos classificatórios, as mesmas informações serviram para análises complementares que possibilitaram identificar categorias específicas ou subescalas da metropolização. Três subescalas apontaram-se como diferenciadoras, cada qual com heterogeneidades interiores:

p. 320

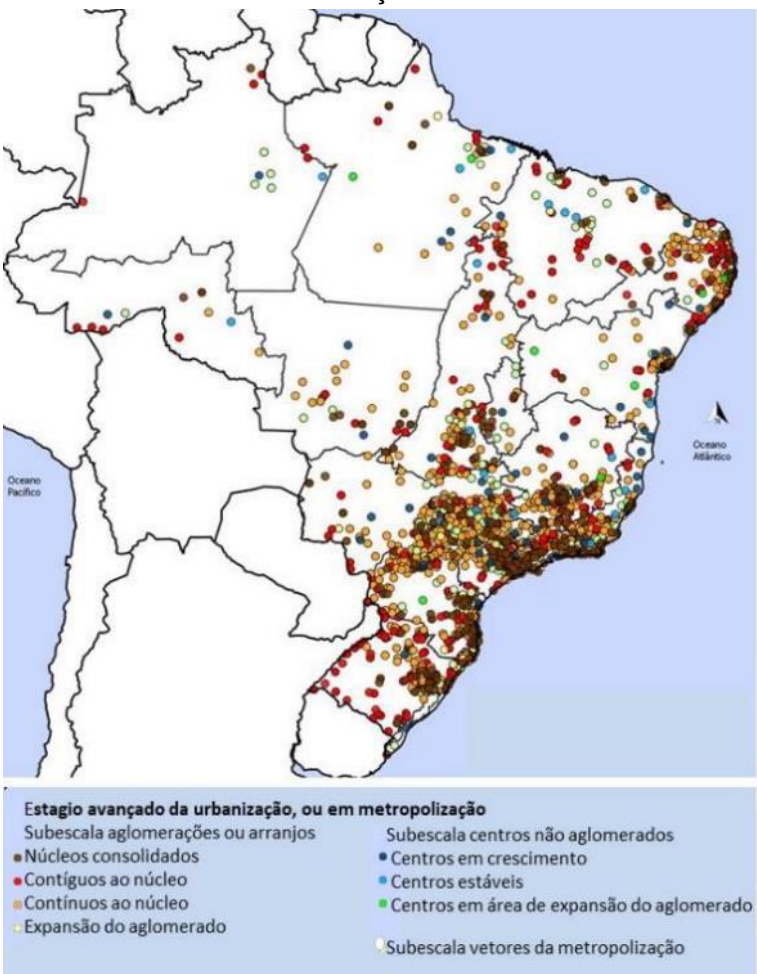
- Subescala das aglomerações urbanas ou dos arranjos espaciais: entendida como conjuntos de municípios que ao se expandirem conformam uma mancha de ocupação em contiguidade, continuidade e direcionando-se a vetores de expansão em descontinuidade. Internamente a essas se distinguem municípios que integram o núcleo consolidado do aglomerado em torno da cidade principal (em 12 casos, uma metrópole) e a área de ocupação contígua a esse núcleo, coincidente ao arranjo populacional definido pelo IBGE (2016). Adjacentes e em continuidade a esses, os municípios que não integram o arranjo populacional e, um pouco mais distantes, os municípios situados em vetor de expansão da respectiva aglomeração, que em muitos casos participam da conexão com outra aglomeração em arranjo espacial.
- Subescala dos centros urbanos em metropolização: composta por municípios com mais de 100 mil habitantes em 2010, centralidade igual ou superior a centros de zona (IBGE, 2008) e que não polarizam ou integram arranjos populacionais, diferindo entre eles os municípios com crescimento populacional superior ao da respectiva UF, entre 2000 e 2010, considerados centros em crescimento e sob pressão de ocupação mais recente; os municípios com crescimento populacional inferior ao da

respectiva UF, porém não negativo, considerados centros estáveis; e os municípios, com qualquer padrão de crescimento, situados em vetores da metropolização.

- Subescala dos municípios em vetores da metropolização no território: reúne aqueles municípios que atendem aos critérios para classificação entre os em metropolização, não integram aglomeração ou arranjo espacial, possuem população inferior a 100 mil habitantes e classificação como centros de zona ou centros locais, distanciando-se das aglomerações propriamente ditas, mas sinalizando a difusão de elementos que peculiarizam o fenômeno da metropolização pelo interior do território.

A distribuição dessas subescalas no território coloca em evidência uma heterogeneidade não aleatória, mas vinculada aos movimentos de expansão dos aglomerados e do próprio processo de metropolização, que se estende em vetores que alcançam as fronteiras do território (figura 2). Portanto, mostra os diferentes papeis e as diferentes funções que os municípios cumprem na dinâmica de expansão da metrópole e da metropolização. Observe-se que a subescala dos centros não aglomerados e dos municípios em vetores da metropolização se encontram presentes nas regiões de menor densidade, demarcando importantes centralidades, enquanto os municípios da subescala das aglomerações e arranjos espaciais alinham-se na linha da costa nordestina e de forma mais concentrada no centro-sul. Não obstante, estão presentes também no interior do território, demonstrando forte tendência à formação de aglomerações de diferentes portes em todas as regiões do país a partir de centralidades de níveis intermediários.

FIGURA 2 – BRASIL: SUBESCALAS DA METROPOLIZAÇÃO 2010, SEGUNDO REGIÕES DE ARTICULAÇÃO AMPLIADA



Fontes: IBGE: IPEA; organizado por Rosa Moura; elaborado por Samara Oliveira.

p. 322

As três subescalas evidenciam que a metropolização também ocorre em diferentes tempos, emanando de uma centralidade principal e envolvendo municípios que sustentam a expansão do processo pelo território. As informações processadas confirmam o conjunto de mudanças apontado por Lencioni (2011), que vêm marcando o processo: (i) diminuição do crescimento do núcleo metropolitano, enquanto outros municípios da região crescem em população e ambiente construído, e se conforma uma região de grande escala territorial, com limites dinâmicos e difusos; uma região que expressa fragmentação territorial e segregação social; (ii) emergência de cidades conurbadas, polinucleadas, e uma intensa e múltipla rede de fluxos, e com isso se redefinem hierarquias e relações entre cidades, fazendo com que pequenas cidades assumam um novo tipo de integração com espaços polinucleados; (iii) intensificam-se movimentos pendulares entre municípios, consagrando uma expressiva estrutura regional em rede.

Evidências empíricas mostram que na subescala correspondente a aglomerações e arranjos espaciais os núcleos consolidados concentram elevadas porcentagens do PIB (69,4%) e da população do país (52%) em um reduzido número de municípios (11,3%), caracterizando essas como as áreas de maior densidade

econômica e populacional (tabela 2). Possuem também o maior grau de urbanização (97%) e PIB *per capita* entre as demais categorias e subescalas. Os municípios contínuos aos núcleos e os das áreas de expansão das aglomerações, situadas além dos municípios contínuos, caracterizam-se pelo grau de urbanização (88,7%) e PIB *per capita* mais elevados que os das áreas contíguas, o que sugere um dinamismo próprio. São áreas que vêm sendo escolhidas para localização de condomínios fechados, grandes equipamentos de serviços e lazer, novos distritos industriais, entre outros. Em alguns casos, a situação e a ocupação contínua ao longo de rodovias aponta a articulação com outras aglomerações existentes, que apresentam o mesmo padrão de expansão entre os municípios ao seu entorno, e a configuração de arranjos urbano-regionais.

TABELA 2 - INFORMAÇÕES SELECIONADAS SEGUNDO SUBESCALAS DA METROPOLIZAÇÃO – BRASIL – 2010

INFORMAÇÃO	SUBESCALAS DA ESCALA EM METROPOLIZAÇÃO								ESCALA DOS MUNICÍPIOS EM METROPOLI-ZAÇÃO	TOTAL BRASIL
	Aglomerações ou arranjos espaciais				Centros em crescimento			Vetores da metropo-lização		
	Núcleo	Contíguos ao núcleo	Contínuos ao núcleo	Expansão do aglomerado	Centros em crescimento	Centros estáveis	Centros em vetores			
Nº MUNICÍPIOS	628	264	607	46	51	20	8	161	1785	5.565
% SOBRE TOTAL MUNICÍPIOS DO BRASIL	11,28	4,74	10,91	0,83	0,92	0,36	0,14	2,89	32,07	100
% SOBRE POPULAÇÃO TOTAL	51,99	3,02	6,7	0,96	5,97	1,54	0,74	1,33	72,25	100
GRAU DE URBANIZAÇÃO (%)	96,97	76,31	85,98	88,73	94,1	85	84,57	69,02	93,84	84,36
% SOBRE PIB TOTAL	69,42	1,97	6,28	0,93	6,6	1,13	0,38	0,91	87,62	100
% MUN. TX. CRESC. >= AO MÉDIO DA UF (2000-2010)	71,50	19,70	63,76	23,91	100,00	15,00	0,00	23,60	55,52	32,90
% MUN. CRESC. NEGATIVO	2,55	32,58	9,06	26,09	0,00	10,00	0,00	24,22	11,76	27,19
% MUN. FLUXOS PENDULARES >= 10% *	81,37	53,79	75,95	82,61	3,92	0,00	0,00	65,22	70,53	44,60
% MUN. COM >= 75% OCUPADOS EM ATIV. NÃO AGRICOLAS	98,41	26,52	90,28	36,96	100,00	75,00	87,50	20,50	76,13	30,04
% MUN. COM IVS ALTO E MUITO ALTO **	9,55	33,33	9,23	17,39	3,92	35,00	25,00	19,88	14,29	35,83
PIB *PER CAPITA* (R$ MIL)	27,196	13,277	19,067	19,648	22,502	14,857	10,333	13,973	24,691	20,371

FONTES: IBGE; IPEA
* Em relação ao total de pessoas do município que trabalham e/ou estudam.
** IVS >= 0,400 a <0,500 (alto) e >= 0,500 a 1 (muito alto).

Os municípios polos dos núcleos consolidados e alguns municípios contíguos apresentam reduzidas taxas de crescimento da população, que se explicam na valorização do solo e na seletividade dos moradores dessas áreas, enquanto municípios contínuos e em vetores de expansão apresentam crescimento populacional elevado,

funcionando, pois, como receptores do movimento de expansão da ocupação das metrópoles (ou de grandes centros), e sugerindo uma ampliação física em direção às periferias urbanas, cada vez mais distantes do município polo. Essa dinâmica pode ser observada na proporção de municípios com crescimento populacional igual ou superior ao médio da respectiva UF: nos contíguos, 19,7%, nos contínuos, 63,7%, e nos situados nas áreas de expansão do aglomerado 23,9%. Ou seja, as taxas de crescimento da população mais elevadas, por vezes superiores ao dobro da média das respectivas UFs, ocorrem em áreas até então rurais de municípios em continuidade aos núcleos de aglomerações não metropolitanas e também nas franjas externas dos aglomerados. Ao mesmo tempo, 71,5% dos municípios dos núcleos mantêm taxas superiores às da UF, com incrementos anuais de população bastante significativos. Estudos do Observatório das Metrópoles[69] confirmam esse padrão e apontam uma seletividade também existente nas atividades econômicas, que passam a se instalar nessas áreas, e no padrão sócio-ocupacional, representado pelos níveis superiores da tipologia, com ocupações mais qualificadas.

Na subescala dos centros não aglomerados, os considerados em crescimento têm 100% dos municípios com taxa de crescimento populacional superior ao médio das respectivas UFs. O mesmo se dá em 15% dos centros considerados estáveis. Muitos desses municípios vêm se beneficiando do processo de reestruturação produtiva, que provoca a redistribuição espacial da atividade industrial e dos serviços, tornando-se estratégicos às grandes empresas, em sua busca seletiva por localização no território. Isso pode ser observado na participação no PIB: aqueles que têm crescimento populacional superior ao da respectiva UF apresentam participação mais elevada que outros centros da mesma subescala; além disso, possuem o PIB *per capita* e o grau de urbanização apenas inferior ao dos núcleos das aglomerações ou arranjos espaciais, sugerindo condições de relativa consolidação como centralidades.

p. 324

No oposto, as maiores proporções de municípios perdendo população ocorrem entre alguns dos contíguos aos núcleos das aglomerações metropolitanas (32,6%), sinalizando dinâmicas intra-aglomerados que induzem mobilidade e redistribuição populacional; também ocorrem entre municípios mais distantes, situados nos vetores de expansão das aglomerações ou arranjos espaciais (26,1%), assim como nos municípios que integram a subescala daqueles em vetores da metropolização (24,22%) – esta a subescala dos municípios menos urbanizados (69%). Nesses, a oferta de trabalho não contempla a demanda, que parte em busca de se aproximar das metrópoles e cidades principais.

Os movimentos pendulares em fluxos de saída (proporção de pessoas que deixam o município para trabalho e/ou estudo em outro município, igual ou superior a 10% do total de pessoas do município que estudam e/ou trabalham) mostram grande intensidade no entorno de grandes aglomerados metropolitanos e não metropolitanos. As proporções mais elevadas de fluxos de saída se dão entre municípios integrantes da subescala dos municípios dos núcleos de aglomerações, seja entre si ou em direção aos polos (81,4%), municípios contíguos (53,8%), nos contínuos a esses (75,9%), e nos

[69] Esses estudos integram a coleção "Transformações na ordem urbana das metrópoles", e estão disponíveis em: <http://transformacoes.observatoriodasmetropoles.net.br/>.

situados nas áreas de expansão dos aglomerados (82,6%). Nessas mesmas áreas, muitos municípios são considerados receptores, ou pontos de destino desses fluxos de saída, particularmente os que vêm recebendo novos investimentos. Chamam a atenção as proporções elevadas de fluxos de saída em municípios da subescala dos vetores da metropolização (65,2%). Na subescala dos centros não aglomerados os fluxos pendulares são insignificantes.

No que se refere ao padrão ocupacional, as atividades predominantemente não agrícolas (maior ou igual a 75% do total das ocupações) caracterizam os municípios de todas as subescalas da metropolização, com menor presença naqueles situados em contiguidade aos núcleos e em vetores da metropolização. Essa situação evidencia a prática de atividades agrícolas no entorno imediato das metrópoles e nas franjas das aglomerações, certamente voltada a atender à demanda crescente dessas áreas.

É importante registrar que informações sobre a participação no PIB e o PIB *per capita* apontam a inserção diferenciada na divisão social do trabalho e consequentemente no processo de urbanização, privilegiando os integrantes da escala dos municípios em metropolização, salvo os contíguos aos núcleos consolidados, com os menores valores. O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) (Ipea, 2015) também mostra situações distintas e condições preocupantes, também entre os contíguos aos núcleos consolidados, devido à elevada proporção de municípios com alta e muito vulnerabilidade social (33,3%), expressando as carências que caracterizam as periferias metropolitanas, a despeito de sua refuncionalização nos últimos anos. Ou seja, mesmo que essas áreas compartam a ocupação do espaço com modernos residenciais fechados ou modernos equipamentos de comércio e serviços, e atividades econômicas selecionadas, ainda prevalece um contingente de população que necessita atenção especial para superar carências e deficiências quanto a demandas sociais básicas. Condições de vulnerabilidade social elevadas estão presentes também nos centros com crescimento estável (35%) e nas áreas de expansão das aglomerações e arranjos espaciais (25%).

Sob a ótica do perfil funcional, as 12 centralidades mais expressivas, classificadas como metrópoles (IBGE, 2008), inserem-se nos núcleos consolidados das principais aglomerações e arranjos espaciais, exceto Manaus, que se insere como centro estável por não compor um arranjo populacional. As centralidades superiores, como capitais regionais e centros sub-regionais distribuem-se majoritariamente nas subescalas dos municípios em aglomerações e arranjos espaciais e na dos centros. Poucas centralidades expressivas estão situadas na subescala dos municípios em vetores da metropolização no território, e essas com níveis igual ou superior a Centro Sub-regional A, sendo que algumas correspondem a polos de regiões de articulação intermediária (IBGE, 2017), casos de Santarém (PA), Governador Valadares (MG), Barreiras (BA) e Guarapuava (PR).

Considerando as manchas formadas pelo conjunto de municípios classificados na escala que representa municípios no estágio avançado da urbanização ou em metropolização e as informações analisadas reitera-se que se tratam de áreas onde se dá uma urbanização concentrada, dialeticamente relacionada a uma urbanização estendida, conforme Brenner (2013), Soja (2013) e De Mattos (2014), e que contemplam as características de crescimento, dinâmicas de expansão, e mudanças na inserção na

rede de cidades expostas por Lencioni (2011). Essa escala expressa elevada concentração de população, capital, infraestrutura e centralidades funcionalmente melhor dotadas, além de intensa mobilidade da população. Desenha configurações espaciais que transcendem a cidade e suas aglomerações, passando a conformar extensas regiões urbanas, ou novas "geografias da urbanização". Portanto, concorda-se com Lencioni (2013), em que o processo de metropolização contribui, assim, para a conformação da metrópole difusa, da metrópole dispersa e dos grandes conglomerados metropolitanos, esses também difusos, desconcentrados, dispersos, em um mosaico de espaços metropolizados e não metropolizados.

O ESTATUTO DA METRÓPOLE CONTEMPLA AS "NOVAS GEOGRAFIAS" DA METROPOLIZAÇÃO?

O Estatuto da Metrópole, Lei federal nº 13.089/2015, trouxe avanços, manteve inúmeras lacunas (Moura e Hoshino, 2016), e retrocedeu rapidamente quanto a alguns dos principais. Entre os avanços, é relevante a diferenciação entre a natureza metropolitana e não metropolitana, ao dispor sobre a regulamentação das unidades territoriais urbanas. Com a faculdade constitucional atribuída aos estados federados quanto à criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (AUs), nos últimos anos o Brasil passou a ser fragmentado em unidades institucionais, sendo a quase totalidade considerada "metropolitana". Estados como Santa Catarina tornaram seu território um mosaico de RMs; Alagoas e Paraíba caminham na mesma direção. A nova lei explicita os conceitos que assume sobre aglomeração urbana, metrópole e região metropolitana, e os parâmetros para diferenciação entre essas categorias. Garante o *status* de metropolitana apenas a unidades cujo núcleo corresponda, no mínimo, à área de influência de uma capital regional, conforme classificação do IBGE (2008). Considerando esses conceitos, tornados estatutos jurídicos, depreende-se que inúmeras das morfologias que se constituem no processo de metropolização, ficaram a descoberto. O caso mais patente é o da macrometrópole paulista, reconhecida pelos órgãos oficiais de planejamento (Emplasa, 2011), e ignorada no Estatuto.

As novas geografias da urbanização, ao transcenderem divisas e fronteiras, exigem a gestão interfederativa para o exercício das funções públicas de interesse comum (FPIC), como já assinalado. Nesse sentido, a lei também avança, ao menos no caso das aglomerações de natureza metropolitana ou não metropolitana, pois na institucionalização de uma unidade territorial urbana deve-se, além de elencar os municípios integrantes, fazer a previsão das FPIC que justificam a medida, assim como de uma estrutura de governança interfederativa e dos meios de controle social da organização, do planejamento e da execução das FIPC. Ou seja, a lei dispõe sobre a criação de um modelo de gestão plena, que poderá viabilizar o controle sobre a motivação dos atos das autoridades políticas, que vinha caracterizando o processo de institucionalização das RMs no Brasil.

Entre os instrumentos para efetivar a gestão das unidades territoriais urbanas está o plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI), que deverá ser instituído por lei estadual a ser revista a cada dez anos, sob aprovação da instância colegiada deliberativa da unidade institucionalizada. Os requisitos de conteúdo e de procedimento do PDUI encontram-se dispostos na lei, que prevê participação popular em escala

metropolitana e o acompanhamento pelo Ministério Público, no controle e fiscalização da gestão pública. Aqui residia um dos principais avanços do Estatuto da Metrópole, pois era incisivo quanto à omissão do poder público, incorrendo em improbidade administrativa, com sanção a chefes dos executivos estaduais e demais agentes públicos por descumprirem o prazo estabelecido (três anos, a partir de 12/01/2015), quanto à elaboração e aprovação do PDUI para as unidades já existentes, instituídas por lei complementar estadual. No entanto, a Medida Provisória 818/2018 prorrogou o prazo de janeiro de 2018 para dezembro de 2021, postergando a hipótese de responsabilização por improbidade administrativa. Além disso, a Lei 13.683/2018, advinda da conversão dessa MP, com alterações legislativas, terminou por revogar integralmente o art. 21, descartando os prazos e as hipóteses de improbidade administrativa, numa demonstração de completo descaso em relação ao planejamento e gestão metropolitana.

O Estatuto da Metrópole deixa severas lacunas, pois somente faculta (quando deveria determinar) aos Estados a oficialização de RMs ou AUs quando consolidadas, não estipula prazos para a organização do arranjo interfederativo e a implantação da gestão plena das unidades territoriais urbanas, não ordena a compatibilização dos demais planos setoriais ao PDUI, tampouco prevê hipóteses de improbidade administrativa.

Ao fim e ao cabo, já se tornou obsoleto ao ser sancionado, pois não contempla os conteúdos da metropolização sob metamorfose, sobretudo quanto a coibir a valorização especulativa do solo metropolitano e a regular a expansão da ocupação e dos usos do solo urbano e não urbano a uma escala geográfica cada vez maior, mediante o surgimento de configurações espaciais com grande diversidade morfológica e complexidade de gestão, entregues a interesses marcantes do capital capitaneado pelo setor imobiliário.

PALAVRAS FINAIS

Três aspectos merecem ser salientados antes de se finalizar esta análise: a urbanização como um processo contínuo, como uma totalidade que expressa tempos distintos; a natureza regional da urbanização e suas novas configurações espaciais; e as exigências de movimentos de expansão metropolitana contínuos e extensos impostas por esta etapa do capitalismo financeirizado. Aspectos que colocam em xeque os tradicionais modelos de planejamento urbano, ordenamento territorial e gestão metropolitana, e apontam como grande desafio a concepção de políticas adequadas a essa nova escala urbana regional.

Do ponto de vista acadêmico, o metropolitano se estende para muito além das cidades e exige uma conceitualização processual, territorialmente diferenciada, morfologicamente variável e multiescalar, construída a partir de vários conceitos, métodos e assignações (Brenner, 2013). Do ponto de vista governamental, a metropolização contemporânea exige a visão do todo e a prática de uma gestão interfederativa, sem divisas ou fronteiras, além da concepção de uma nova cidadania, desvinculada de unidades político-administrativas, voltada a um morador que tenta praticar uma cidadania híbrida (metropolitana, transfronteiriça), em movimento, e que

segue desprotegido de direitos, sem canais adequados de participação. Presente, mas invisibilizado na teoria, na política e na governança.

Nessa escala da urbanização, as configurações espaciais evidenciam o anacronismo existente entre a dinâmica socioespacial de produção do espaço, a estrutura federativa do país e o arcabouço legal construído. Torna imprescindível que se adaptem mecanismos de planejamento, gestão e governança a uma nova realidade socioespacial, peculiarizada por morfologias expandidas, descontínuas, cidades em rede, aglomerações de natureza híbrida, urbano-regionais ou transfronteiriças. Nas demais escalas, exigem-se o preparo prévio, a capacitação às mudanças, e políticas que enfrentem as vulnerabilidades dos municípios que passam por uma urbanização veloz, pouco aptos a se adaptarem à celeridade das mudanças.

Por fim, urbanização contemporânea faz emergir mais que metrópoles, pois desencadeia um processo de metropolização que penetra pelo território e provoca transformações que precisam ser apreendidas, seja do ponto de vista das oportunidades geradas em espaços inovadores e conectados ao mundo seja devido às desigualdades e segregação que acentuam. Ignorá-las pode levar ao risco de que leituras apocalípticas sobre cenários metropolitanos saiam das telas e se tornem realidade.

REFERÊNCIAS

ASCHER, F. Metápolis ou l'avenir dês villes. Paris: Odile Jacob, 1995.
BITOUN, J.; MIRANDA, L. I. B. de. A região metropolitana do Recife: principais características da sua região de influência e da integração dos municípios na aglomeração recifense. In: SOUZA, M. A. de A.; BITOUN, J. (Ed.). Recife: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2015. cap. 1, p. 45-69. (Estudos comparativos).
BRENNER, N. Introduction: urban theory without an outside. In: BRENNER, N. (Ed.). Implosions/explosions: towards a study of planetary urbanization. Berlin: Jovis, 2013. p. 14-32.
BRENNER, N. Teses sobre a urbanização. E-metropolis, n. 19, p. 6-26, dez. 2014.
COBOS, E.P. La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. Cadernos Metrópole, v. 16, n. 31, p. 37-60, jun. 2014.
DAVIDOVICH, F. Brazilian urban settlement. In: BOURNE, L. S.; SINCLAIR, R.; DZIEWONSKI, K. (Ed.). Urbanizations and settlement systems: international perspectives. Oxford University Press, 1984, p. 415-431.
DE MATTOS, C. A. Gobernanza neoliberal, financiarización y metamorfosis urbana en el siglo XXI. In: XIII Seminario Internacional da Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII). Anais… Salvador, 1 a 4 de setembro de 2014.
DE MATTOS, C. A. Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana. Sociologias, Porto Alegre, ano 18, n. 42, mai./ago. 2016, p. 24-52.
DESCHAMPS, M.; MOURA, R.; SIEBERT, C. Adensamento da comutação no arranjo urbano-regional Leste Catarinense. Revista Políticas Públicas & Cidades, v.4, n.1, p.30-53, jan./jul., 2016.

EMPLASA. Estudo da Morfologia e da Hierarquia Funcional da Rede Urbana Paulista e Regionalização do Estado de São Paulo. Documento 1 – Metodologia. São Paulo: SEP, EMPLASA, SEADE, 2011.
GOTTMAN, J. A urbanização e a paisagem americana: o conceito de megalópole. In: COHEN, S.B. (Org.). Geografia humana nos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Fórum Editora, 1970. (Estante de Ciências Sociais).
IBGE. Regiões de influência das cidades 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
IBGE. Censo Demográfico 2010a. Disponível em: https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html
IBGE. Produto Interno Bruto dos Municípios 2010b. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2010/
IBGE. Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil. 2ª Ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. e-Book (PDF).
IBGE. Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.
IPEA. Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros. Brasília: Ipea, 2015.
LEFEBVRE, H. O direito à cidade. São Paulo: Ed. Moraes, 1991.
LEFEBVRE, H. La production de l'espace. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000 (1er éd. 1974). Tradução: Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins.
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: FAU/USP, 2011.
LENCIONI, S. Metropolização do espaço. In: FERREIRA, A.; RUA, J.; MARAFON, G. J.; SILVA, A. C. P. da (Orgs). Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano-rurais. Rio de Janeiro: Consequência, 2013.
LENCIONI, S. A formação de uma megalópole em curso? Rio de Janeiro e São Paulo. XIII Seminario Internacional da Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII). Anais… Salvador, 1 a 4 de setembro de 2014.
LENCIONI, S. Urbanização difusa e a constituição de megarregiões. O caso de São Paulo - Rio de Janeiro. E-metrópolis, n. 22, ano 6, set. 2015, p.6-15.
LENCIONI, S. Metrópole, metropolização e regionalização. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.
MONTE-MÓR, R. L. de M. O que é o urbano no mundo contemporâneo. Texto para discussão 281. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, jan. 2006.
MOURA, R. Arranjos Urbano-Regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016, 320 p. (formato: ePDF)
MOURA, R.; HADDAD, M. B. Dinâmicas da expansão do arranjo urbano-regional Brasília-Anápolis-Goiânia. Novas Edições Acadêmicas, 2017.
MOURA, R.; HOSHINO, T. Estatuto de la Metrópolis: perspectivas y desafíos para la (des)gobernanza metropolitana brasileña. In: ORELLANA, A.; LINK, F.; NOYOLA, J. (Eds.). Urbanización planetaria y la reconstrucción de la ciudad. Santiago: RII Editores : Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, 2016, p.217-246. (Colección Estudios Urbanos UC).

MOURA, R.; LIRA, S. A. Aplicação da análise exploratória espacial na identificação de configurações territoriais. Revista Brasileira de Estudos Populacionais, v. 28, n. 1, p. 153-168, 2011.
MOURA, R.; OLIVEIRA, S. Referências sobre a faixa de fronteira e os arranjos transfronteiriços do Brasil. In: PÊGO, B.; MOURA, R. (Org.). Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública. Rio de Janeiro: Ipea, MI, 2018. Cap. 8, p. 237-282.
MOURA, R.; OLIVEIRA, S.; PÊGO, B. Escalas da urbanização brasileira. Texto para discussão 2372. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.
MOURA, R.; PÊGO, B. Aglomerações urbanas no Brasil e na América do Sul: trajetórias e novas configurações. Texto para Discussão 2203. Rio de Janeiro, Ipea, 2016.
SASSEN, S. El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza. EURE (Santiago), v. 33, n. 100, p. 9-34, dez., 2007.
SCOTT, A.J.; AGNEW, J.; SOJA, E.W.; STORPER, M. Cidades-regiões globais. Espaço e Debates, n. 41, p. 11-25, 2001.
SOARES, P. R. R. Metropolização, aglomerações urbano-industriais e desenvolvimento regional no sul do Brasil. Cadernos Metrópole, v. 20, n. 41, 2018, p. 15-34.
SOJA, E. W. Postmetropolis. Critical studies of cities and regions. Oxford: Blackwell Publishing, 2002.
SOJA, E. Para além de postmetropolis. Revista UFMG. Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 136-167, jan./jun., 2013
UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. World Urbanization Prospects: The 2014 Revision. CD-ROM - Edition, 2014.

AS CIDADES LATINO-AMERICANAS NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO: UM OLHAR SOB A PERSPECTIVA DA HIERARQUIA E REDE URBANA MUNDIAL

Ivandra Alves Ribeiro

Universidade Federal do Paraná
ivandra.a.ribeiro@gmail.com

RESUMO:

A presente pesquisa caracteriza-se por constituir uma análise comparada, com ênfase nas relações metropolitanas interurbanas da América Latina em escala global de análise, inserindo esta questão no contexto da globalização. Buscou-se compreender a posição e o papel exercido pelas cidades latino-americanas no contexto da rede de cidades mundiais proposta pela rede de pesquisa Globalization and World Cities - GaWC. As cidades possuem diferentes papéis nas escalas local, regional ou global. No caso das cidades latino-americanas, nota-se que de fato estas possuem função de dinamizar certas instâncias da economia mundial. O contexto da América Latina possui desigualdades estruturais diretamente ligadas aos padrões do neoliberalismo, mas sua atuação mundial não se compromete e/ou limita-se em consequência desta realidade.

Palavras-chave: Cidade mundial, Rede urbana, América Latina.

ABSTRACT:

The present research is characterized as constituting a comparative analysis, with emphasis on interurban metropolitan relations of Latin America on a global scale of analysis, inserting this question in the context of globalization. The aim was to understand the position and role played by Latin American cities in the context of the world city network proposed by the Globalization and World Cities (GaWC) research network. Cities have different roles at local, regional or global scales. In the case of Latin American cities, it is noted that in fact these have the function of dynamizing certain instances of the world economy. The context of Latin America has structural inequalities directly linked to the norms of neoliberalism, but its global performance is not compromised and/or limited as a consequence of this reality.

Key words: World city, Urban network, Latin America.

INTRODUÇÃO

A globalização da economia, para Sassen (2005), implica um novo tipo de estrutura organizacional, o que por consequência desencadeia alterações no papel exercido pelas cidades. As relações interurbanas são alteradas no contexto global (SASSEN, 2005), sendo dinamizadas pelas cidades globais e a rede formada por elas, visto que estas são as cidades que se integram diretamente à economia mundial.

A definição da rede das cidades mundiais é fundamental para Taylor (2001), pois sem isto, não há a possibilidade de realizar estudos detalhados sobre suas operações e cidades, com a devida consideração às conexões e à constituição destas como uma totalidade interligada. A partir desta consideração, a rede de pesquisa Globalization and World Cities (GaWC) se dedica a compreender e classificar a rede de cidades mundiais, propondo uma hierarquização para as cidades, de acordo com seu papel no contexto mundial, baseando-se nas relações interurbanas vinculadas ao setor de produção de serviços avançados (TAYLOR, 2001).

A busca da compreensão das cidades em seus contextos regionais ou globais tem motivado distintas redes de pesquisas, com vistas à compreensão do papel exercido pelas metrópoles, Firkowski e Casares (2014) citam como exemplo, a rede INCT/Observatório das Metrópoles com o foco na realidade brasileira, o GaWC direcionado a análises sobre a rede de cidades mundiais, e iniciativas como Lorrain

(2011) direcionadas a uma pesquisa conjunta e comparada com o foco nas metrópoles da China, da Índia, da África do Sul e do Chile.

A presente pesquisa caracteriza-se por constituir uma análise comparada, com ênfase nas relações metropolitanas interurbanas da América Latina em escala global de análise, inserindo esta questão no contexto da globalização e na rede de cidades mundiais definida pelo GaWC (2014). A pesquisa vinculou-se ao projeto intitulado "Para além das metrópoles globais: análise comparada das dinâmicas metropolitanas em metrópoles secundárias no Brasil (Curitiba) e na Argentina (São Miguel de Tucumán)", do Programa de Cooperação CAPES/MINCyT (Brasil-Argentina).

Isto posto, visou-se compreender, no contexto da classificação proposta pelo GaWC, a posição e os papéis exercidos pelas cidades latino-americanas na hierarquia urbana e na rede de cidades mundiais. Posteriormente e em virtude do projeto supracitado, as cidades brasileiras e argentinas são contempladas com ênfase em meio a tal análise.

Ao redirecionar o foco para as cidades brasileiras e argentinas, intenta-se compreender quais os critérios de classificação hierárquica adotada pelo GaWC em comparação às definições hierárquicas adotadas pelos órgãos oficiais de cada país. A principal questão se tem em que as posições hierárquicas para o contexto nacional e para a proposta GaWC se diferem, assim, uma cidade que detém destaque nacionalmente não necessariamente terá globalmente. posição hierárquica em contexto nacional e na classificação proposta pelo GaWC.

Problemática e hipótese

A problemática do presente trabalho surge do questionamento, baseado em Sassen (2010): ao operar na geografia econômica transnacional, qual a diferença real para aqueles em desvantagem social? Parte-se da hipótese que as cidades latino-americanas reproduzem a complexidade das relações globalizadas, contudo com aos desdobramentos do processo dual da aglomeração e da desigualdade econômica.

As cidades globais são entendidas em Sassen (1998) como pontos de comando; lugares e mercado para a indústria de destaque do período atual (finanças e serviços especializados destinados às empresas); e como os lugares de produção fundamentais para essas indústrias.

A partir desta definição, a rede GaWC, em Taylor (2001), propõem a conformação de uma rede a partir das cidades, caracterizada pelo seu teor social e menos dependente de infraestrutura física, constituída por meio da conectividade das relações econômicas urbanas que estruturam geograficamente a economia mundial.

A hierarquização mundial de GaWC consiste em cidades mundiais (Subníveis: Alpha, Beta e Gamma, e suas subdivisões), que ligam em maior ou menor grau suas regiões à economia mundial; e cidades altamente suficientes, que não são cidades mundiais, mas possuem serviços o suficiente para não serem abertamente dependentes das cidades mundiais.

Objetivos

- Objetivo geral

Compreender a posição e o papel exercido pelas cidades latino-americanas no contexto da rede de cidades mundiais proposta pela rede de pesquisa Globalization and World Cities - GaWC.

- Objetivos específicos

1. Interpretar os critérios adotados pelo conjunto referido para a hierarquização das cidades, a partir da definição de cidades globais em Sassen (1998) e na construção da rede em que os agentes são empresas de serviços altamente especializados.
2. Ponderar a aplicabilidade da visão de mundo a partir das cidades mundiais, sob a ótica da representatividade de um padrão neoliberal de acumulação transnacional do capital na conformação das relações interurbanas.
3. Analisar a classificação proposta para o conjunto da América Latina e, estritamente, para as cidades brasileiras e argentinas, a fim de refletir sobre as diferenças e similaridades entre as relações exercidas pelas metrópoles a nível local, a nível regional e a nível global.

UM APANHADO SOBRE AS BASES TEÓRICAS DO GLOBALIZATION AND WORLD CITIES – GAWC

As cidades no contexto da Globalização

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2018), indica que todos os países, incluindo os latino-americanos entendidos como economias em transição,

> [...] estão expostos aos efeitos da globalização através da concorrência nos mercados mundiais, como resultado de políticas de liberalização do comércio internacional e dos fluxos de investimento estrangeiro direto (IED), acentuados pelo progresso tecnológico, sobretudo no que se refere às tecnologias digitais, que contribuiu para reduzir os custos de transação e desenvolver cadeias produtivas globais. (CEPAL, 2018, p. 12)

Sassen (2005) indica que em decorrência da globalização, de práticas neoliberais, privatizações e inserção de economias nacionais no mercado global, os articuladores do sistema econômico, até então tidos como os estados nacionais, têm os seus territórios estratégicos ressignificados, dando margem à ascensão das cidades globais.

As considerações de Sassen (2005) corroboram a ideia de Taylor (2001), de ver a cidade como articuladora, em contraposição às iniciativas individuais de estados-nação, considerados até então. No contexto de sua discussão sobre a rede de cidades globais, Taylor (2001) indica que a diferenciação das cidades não se restringe à administração e à competitividade entre si. Originalmente a concepção de cidades globais relacionava-se às corporações multinacionais como atores chave para tornar estas cidades centros de controle e de comando, porém, a formação da rede de cidades

globais é uma consequência de decisões de corporações globais, e não decorrentes de políticas urbanas, apesar de impactarem as realidades urbanas (TAYLOR, 2001).

Newman e Thornley (2000) afirma que no nível da cidade, a integração das economias urbanas com as forças globais, pode repercutir em alterações econômicas e sociais, em decorrência do planejamento urbano direcionado a globalização, gerando impactos na sociedade civil e na expressão política. Sassen (2003) destaca que o processo local desenvolvido no interior dos territórios a partir da globalização, consolida-se no ponto em que os agentes nacionais incorporam suas estratégias e seus interesses em modelos globais, levando ao que a autora denomina "desnacionalização".

Sassen (1998, 2005) busca introduzir o conceito de cidade global, justificando esta escolha terminológica pelo fato de termos como cidade mundial já existirem, sendo relacionados a cidades antigas ao longo dos séculos, na Ásia e na Europa. Para a autora as cidades globais de hoje por vezes também são cidades mundiais, mas isto não se institui como regra. As cidades globais são entendidas como

> (1) pontos de comando na organização da economia mundial; (2) lugares e mercados fundamentais para as indústrias de destaque do atual período, isto é, as finanças e os serviços especializados destinados às empresas; (3) lugares de produção fundamentais para essas indústrias, incluindo a produção de inovações. (SASSEN, 1998, p.16-17).

Para Sassen (2005) a globalização econômica e o controle global estão nas práticas que constituem a capacidade das tecnologias informacionais e no poder de corporações transnacionais em neutralizar a distância e os lugares em suas operações globais, tanto de coordenação, como de controle.

A CEPAL (2018, p. 12) indica que " [...] nem todos se beneficiaram igualmente da globalização", visto que mesmo que esta acompanhe o desenvolvimento econômico, o mesmo não ocorre com a distribuição de renda, que aumentou em muitos países entre as décadas de 1980 e 2010, levantando o debate da concentração de renda e de riqueza.

Conceitos e hierarquização da rede de cidades mundiais

Taylor (2001) indica que o histórico sobre o estudo da conceituação de cidades mundiais tem uma característica em comum, a falha em especificar adequadamente o sistema ou a rede mundial. O autor indica que obter esta especificação é fundamental para estudar detalhadamente a sua operação, quanto aos seus nós, suas conexões e como é constituída a integração entre eles.

Taylor (2001) traçou especificações sobre as conexões da rede de cidades mundiais e, este modelo, em conjunto com as novas categorias de classificação de Taylor et. al. (2009), foi adotado para as definições da rede de cidades mundiais para os anos 2000, 2004, 2008, 2010 e 2012. As cidades que integram a rede de cidades mundiais estão presentes no documento "The world according to GaWC", que consiste em uma visão de mundo a partir das cidades, organizado em fluxos, ao invés de um mundo fronteiriço com o foco nos países.

As cidades são avaliadas em função da produção de serviços avançados, usando o modelo de rede interligada (TAYLOR, 2001). Os serviços altamente

especializados são: contabilidade, advocacia, relações públicas, programação, telecomunicações, entre outros, pensados para atender as necessidades de um mercado que atua e tem necessidades específicas mundialmente. Medidas indiretas de fluxo são derivadas para calcular a conectividade da rede de uma cidade - isso mede a integração de uma cidade na rede de cidades mundiais.

A definição da rede de cidades mundiais, de acordo com Taylor (2001), não é condicionada pela situação de infraestrutura urbana, apesar desta possuir importância no contexto geral. Para o autor, a rede de cidades mundiais é

> [...] uma rede social, uma forma de organização onde os nós são atores e as conexões são relações sociais. As relações sociais desta rede de cidades mundiais são econômicas, relações específicas intraurbanas que operam para estruturar geograficamente a economia mundial (TAYLOR, 2001, p. 2, tradução nossa).

Considerando a usual atribuição de centros de comando e controle às cidades mundiais, Taylor (2001) indica que a rede de cidades mundiais é uma rede incomum, com o refinamento de definição, o que se destaca nas cidades globais é a característica da cidade não se constituir como agente. As agentes chaves são as empresas multinacionais, ligadas ao setor de produção dos serviços avançados.

O autor acrescenta que ofertar serviços é característico de todas as cidades, mas no caso das cidades mundiais, o setor contemporâneo de produção de serviços avançados diferencia-se, e se institui como a “vanguarda” da economia mundial por direito próprio. Isto indica que as cidades mundiais se tornaram centros de produção e consumo de serviços avançados na organização do capital global. p. 336

Taylor (2001) então, indica que as redes formadas pelas cidades mundiais podem ser entendidas como “um amalgamado complexo de múltiplas redes de escritórios de empresas de serviços corporativos” (TAYLOR, 2001, p. 183, tradução nossa). Assim para o autor, o comportamento das empresas supera as políticas urbanas na ascensão de cidades mundiais e adota a definição de Sassen (1994) sobre a formação de cidades globais, apesar de não se apropriar do conceito utilizado pela autora.

No contexto dos estudos da rede GaWC, a rede de cidades mundiais é incomum e entendida a partir de três níveis de estrutura. O primeiro nível é composto por nós que são as cidades, e estas constituem a espacialidade para a produção dos serviços; o segundo nível é o supranodal, nele a economia mundial constitui o lócus em que a rede é operada, e finalmente o terceiro nível, o subnodal, composto pelas empresas de serviços avançados.

Ao nível subnodal, dos serviços avançados, é atribuído caráter crítico, o que significa que neste nível as tomadas de decisão ocorrem, e não no nível dos nós – das cidades. Esta característica diferencia esta concepção de rede, pois não é comum atribuir tal importância ao nível subnodal. Compreender este processo de forma articulada com a configuração tripla da rede de cidades mundiais, para Taylor (2001), proporciona a continuidade da pesquisa visto que torna transparente a descrição da formação da rede.

Taylor (2001) destaca a especificação formal da rede de cidades mundiais, em que as medidas de conectividade são usadas para hierarquizá-las em níveis de

integração. O objetivo do presente trabalho não consiste em analisar o caráter estatístico usado pelo GaWC e sim compreender os resultados obtidos na forma de níveis hierárquicos que levam ao papel exercido por cada cidade e que podem ser interpretados como segue na Tabela 1.

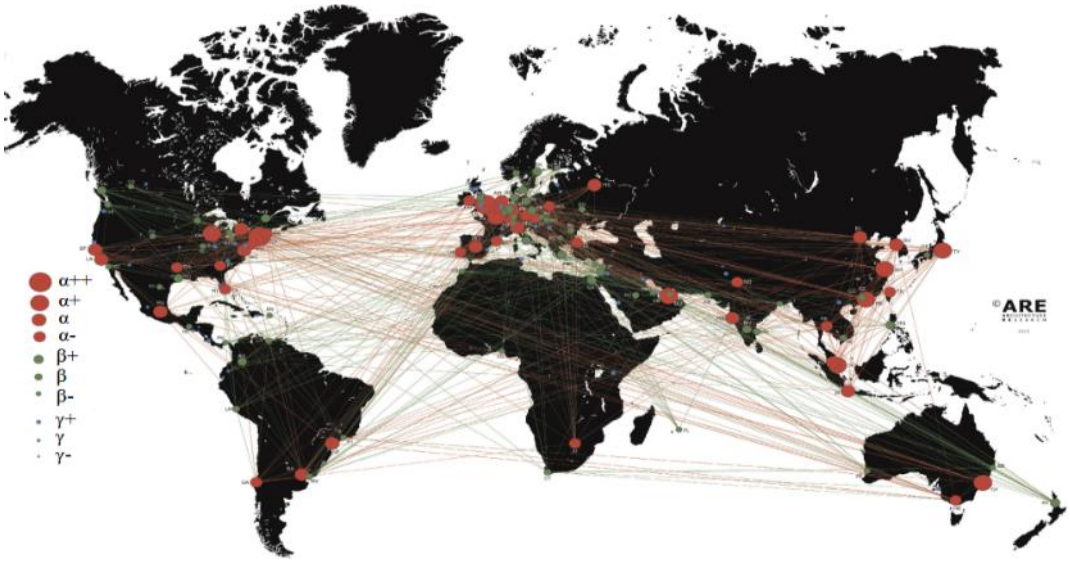
Tabela 1 - Hierarquia das cidades - GaWC.

Classificação GaWC	Descrição
Alpha ++	Em todas as análises, Londres e Nova Iorque se destacam como claramente mais integradas do que todas as outras cidades e constituem seu próprio alto nível de integração.
Alpha +	Outras cidades altamente integradas que complementam Londres e Nova York, preenchendo em grande parte as necessidades de serviços avançados para a Ásia do Pacífico.
Alpha; Alpha -	Cidades mundiais muito importantes que ligam grandes regiões econômicas e estados à economia mundial.
Beta +; Beta; Beta -	Estas são cidades importantes do mundo que são estratégicas em ligar sua região ou estado à economia mundial.
Gamma +; Gamma; Gamma -	Podem ser cidades mundiais ligando regiões ou estados menores à economia mundial, ou cidades importantes do mundo cuja grande capacidade global não está na produção de serviços avançados.
High Sufficiency; Sufficiency	Estas não são cidades mundiais, mas têm serviços suficientes para não ser abertamente dependente de cidades mundiais. Duas categorias especializadas de cidade são comuns a este nível de integração: as capitais menores e os centros tradicionais das regiões industriais.

Fonte: GaWC (2014), tradução nossa, adaptado.

A partir das hierarquias contidas na tabela 2 pode-se interpretar que o nível de complexidade das relações estabelecidas entre as cidades acentua-se conforme a hierarquia aumenta. As cidades “Alpha ++” e “Alpha +” possuem alta integração entre si e concentram o maior número de empresas de produção de serviços avançados. Como mencionado na tabela 2, as cidades “Alpha ++” Londres e Nova Iorque, atendem a demanda por estes serviços de cidades “Alpha +” de outras localidades, o que é reflexo da tecnologia informacional e da comunicação de forma rápida por longas distâncias. O exemplo da integração entre as cidades para o ano de 2010 encontra-se na figura 1.

Figura 1 – O mundo de acordo com GaWC - 2010.



Fonte: CARTA; GONZÁLEZ, (2012).

As demais hierarquias atuam como atores chave em conectar regiões econômicas em maior ou menor escala à economia mundial. As cidades “High Sufficiency” e “Sufficiency” podem ser entendidas como uma reprodução de características do mercado e da economia mundial na escala nacional, desta forma estas cidades não são cidades globais, mas são importantes e atuantes em menor abrangência.

A rede se estrutura entre cidades de mesma hierarquia, intensificando-se de acordo com o aumento de complexidade das relações sociais. Como indicado anteriormente, Nova Iorque e Londres estabelecem o ponto máximo de conectividade, sendo possível identificar a partir da representação gráfica tal característica.

As relações entre cidades ocorrem estritamente entre cidades de mesmas hierarquias, e nas subdivisões hierárquicas, como “Alpha++”, “Beta-“, resultado de diferentes graus de complexidade de relações entre as cidades. Destaca-se o fato que ao falar de relações entre cidades, não é preterido o fato de que estas são condicionadas pelas decisões das grandes empresas ligadas à produção de serviços avançados.

A partir da totalidade da rede de cidades mundiais, é possível concluir que determinadas áreas são mais densas que outras em termos de conectividade entre cidades mundiais (CARTA; GONZÁLEZ, 2012). Isto resulta em disparidades entre as regiões do mundo e por consequência reflete também nas realidades dos países sob a ótica nacional.

p. 338

A proposta GaWC mostra-se relevante visto que as cidades, a partir dos serviços que concentram, possibilitam a integração de seus territórios nacionais à economia mundial. Contudo esta visão de mundo a partir das cidades é estritamente econômica, indicando a presença ou não de cidades mundiais, mas não possibilita uma análise mais abrangente, que considere as amplas características de uma realidade metropolitana.

METODOLOGIA

O presente trabalho fundamenta suas reflexões nas tipologias de pesquisa bibliográfica e documental, para tecer a análise comparada entre as realidades de cidades latino-americanas na conjuntura da globalização.

Dentre os procedimentos metodológicos estão o levantamento da literatura sobre as relações de centralidade interurbana entre as cidades da América Latina em face à rede de cidades mundiais. A obtenção de dados sobre as cidades foi efetuada a partir da disponibilização por meio digital de planilhas, pela rede de pesquisa GaWC. Para compreender os critérios envolvidos na hierarquização das cidades, consultou-se a bibliografia também disponibilizada pela rede.

A etapa de tratamento dos dados consistiu em organizar as cidades latino-americanas presentes nas planilhas, para que posteriormente a discussão sobre o papel de cada cidade no contexto da globalização fosse embasada. Posteriormente, organizaram-se as informações sobre as cidades brasileiras e argentinas presentes na listagem, com a comparação entre definições hierárquicas e de rede de cidades realizadas por órgãos nacionais (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE - Brasil; e Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios/MPFIPyV - Argentina) e a proposta pelo GaWC.

A AMÉRICA LATINA NO CONTEXTO GAWC

Para Cobos e López (2007) as metrópoles latino-americanas iniciaram o século XXI em meio a uma crise estrutural e social, gerada na segunda metade do século XX, que no padrão neoliberal de acumulação transnacional do capital e na globalização imperialista, agravou-se e tornou-se permanente. A América Latina é conhecida por ser a região mais desigual do mundo, para Hoffman e Centeno (2006), a correlação entre o PIB e o Índice de Desenvolvimento Humano indica que o padrão de vida dos latino-americanos não acompanha o que as rendas nacionais poderiam proporcionar.

Da mesma forma que o PIB não indica uma distribuição de renda igualitária, a presença de empresas de serviços altamente especializados não corresponde a melhores condições de vida para os latino-americanos. Ao considerar as cidades latino-americanas no contexto proposto pelo GaWC, torna-se possível compreender como as relações interurbanas se estabelecem em meio ao cenário atual.

As cidades latino-americanas em meio às classificações realizadas pelo GaWC (2014; 2017) para o ano de 2012 e 2016 (Tabela 2) dividem-se de forma equivalente entre as categorias “Alpha, Beta e Gamma” e as categorias “High Sufficiency e Sufficiency”, em 2012 respectivamente com 20 e 15 cidades cada grande grupo, totalizando 35 cidades distribuídas entre 18 países; em 2016 com 20 e 20, com o total de 40 cidades entre 16 países. A partir da listagem, observa-se que quanto maior a hierarquia, menor a quantidade de cidades relacionadas, havendo em 2012 e em 2016 duas cidades na categoria mais elevada. É pertinente frisar que a América Latina não é contemplada com todos os níveis hierárquicos propostos pelo GaWC, sendo excluídas da Tabela 2 as categorias “Alpha ++” e “Alpha +”, a primeira contempla apenas Londres e Nova Iorque, e a segunda Hong Kong, Paris, Singapura, Xangai, Tóquio, Pequim, Sydney e Dubai.

Tabela 2 - Cidades latino-americanas na classificação GaWC.

2012			2016		
Classificação GaWC	Cidade	País	Classificação GaWC	Cidade	País
Alpha	São Paulo Cidade do México	BR MX	*Alpha*	São Paulo Cidade do México	BR MX
Alpha -	Buenos Aires	AR	*Alpha -*	Buenos Aires Bogotá	AR CO
Beta +	Santiago Lima	CL PE	*Beta +*	Lima Caracas	PE VE
Beta	Bogotá Montevidéu Caracas Rio de Janeiro	CO UY VE BR	*Beta*	Montevidéu	UY
Beta -	Cidade da Guatemala Cidade do Panamá San Jose Quito Monterrey	GT PA CR EC MX	*Beta -*	Rio de Janeiro Cidade do Panamá Quito Cidade da Guatemala San Jose San Salvador Monterrey	BR PA EC GT CR SV MX
Gamma +	Santo Domingo San Salvador	DO SV	*Gamma +*	Managua	NI
Gamma	Guadalajara	MX	*Gamma*	Tegucigalpa Guadalajara Assunção	HN MX PY
Gamma -	Assunção Managua La Paz	PY NI BO	*Gamma -*	Medellín	CO
High sufficiency	Porto Alegre Tijuana Tegucigalpa Curitiba Belo Horizonte	BR MX HN BR BR	*High sufficiency*	Porto Alegre Curitiba Cali Tijuana Puebla La Paz Natal	BR BR CO MX MX BO BR
Sufficiency	Puebla Ciudad Juárez Cali Medellín Santa Cruz Córdoba Recife Brasília Campinas Salvador	MX MX CO CO BO AR BR BR BR BR	*Sufficiency*	Belo Horizonte Ciudad Juárez Brasília San Pedro Sula Recife Campinas Santa Cruz Córdoba Mexicali Rosario Valparaíso Salvador Goiânia	BR MX BR HN BR BR BO AR MX AR CL BR BR

Fonte: GaWC (2014; 2017). Org.: a autora (2018).

p. 340

Os países supracitados na listagem dispõem de díspares realidades, com a taxa de urbanização variando no ano de 2000 de 44,4% em Honduras, até 91,9% no Uruguai (COBOS; LÓPEZ, 2007), apesar desta variável não compor a classificação GaWC, ela

auxilia a interpretação dos resultados. Para compreender o papel das cidades latino-americanas no contexto da rede de cidades mundiais, toma-se como necessário esmiuçar o modo como as mesmas estabelecem suas relações exteriores e suas articulações. Para tal, a classificação hierárquica definida pelo GaWC é usada como fio condutor, visto que traz definições relacionadas à atuação das cidades no contexto mundial.

A variação entre os anos de 2012 e 2016 é sutil, porém possui a característica do aumento no número total de cidades e a diminuição do número de países. Entende-se que o referencial teórico aponta as cidades com destaque e não os países, porém há países que concentram mais cidades globais e altamente suficientes do que outros. É o caso do Brasil que em 2016 possui 16 cidades e em 2012, 9 cidades na listagem, o que corresponde a aproximadamente a um quarto das cidades latino-americanas. Dentre as possíveis razões para esta condição, têm-se o fato do número significativo de metrópoles brasileiras atreladas ao processo de metropolização e internacionalização, que podem refletir em mais empresas ligadas ao setor de serviços avançados e de origem transnacional.

As cidades latino-americanas relativas ao contexto GaWC (2014) possuem a natureza de serem centros de comando e controle de suas realidades, pois todos os países listados possuem sua capital oficial com o devido destaque. As demais cidades seguem a lógica de serem capitais de suas regiões administrativas (estados, províncias, etc.). Há alguns casos como o brasileiro, que uma capital estadual ao invés de nacional coincide como maior hierarquia do país, indicando que o fator de oferta de serviços avançados por vezes não está relacionado com poderes de gestão federal.

A função predominante das cidades latino-americanas é a de conectar suas regiões econômicas à economia global, visto que esta é a característica das cidades mundiais Alpha, Beta e Gamma. Na outra parcela das cidades, a função atribuída é a constituição das mesmas como centros autônomos que atendem necessidades de oferta de bens e serviços às suas regiões econômicas e sua própria população com autonomia de cidades mundiais.

A espacialização da hierarquização das cidades latino-americanas para o ano de 2012 pode ser observada na Figura 2. Destaca-se que ao inserir-se na rede urbana mundial, a América Latina continua estabelecendo relações em seu interior, entre cidades de mesma hierarquia na classificação GaWC.

Figura 2 – Classificação das cidades da América Latina na rede de cidades mundiais.

Fonte: GaWC (2014); CARTA; GONZÁLEZ, (2012). Organização: a autora (2018).

A partir dos dados das cidades latino-americanas no contexto GaWC especializados na figura 2, pode-se observar que as cidades globais e altamente suficientes não seguem um padrão locacional que leva em conta as distâncias e a distribuição homogênea no território. O objetivo em comparar o mapa com a distribuição de cidades e o que expressa a rede de cidades mundiais para a América Latina foi de analisar a conjuntura geral da disposição das cidades (sejam elas globais ou altamente suficientes) com a posição espacial da rede de cidades mundiais.

Desta forma, é possível observar que as cidades altamente suficientes da classificação GaWC encontram-se próximas às cidades mundiais, e principalmente, próximas aos fluxos gerados pelas relações estabelecidas entre os centros de decisão,

ou seja, das empresas de produção de serviços avançados, visto que na metodologia não são considerados outros atributos, como importância política em âmbito nacional. Como exemplo dessa afirmação, observa-se cidades como Recife (BR) e Cali (CO).

Apesar de um apontamento notório, isto reforça o que é indicado por Sassen (2005) sobre a aglomeração econômica das empresas de serviços especializados resultar na concentração do capital global de mercado em determinadas cidades. Apesar da autora indicar esta dinâmica na relação entre o hemisfério norte e o sul, a disparidade se repete na dinâmica interna da América Latina.

Brasil e Argentina: comparações entre definições hierárquicas

O Brasil possui o maior número de cidades presentes na listagem da Tabela 2 GaWC (2014) para ambos os anos, com o total de nove em 2012 e doze em 2016, dentre estas, apenas São Paulo (Categoria Alpha) e Rio de Janeiro (Categoria Beta), são consideradas cidades mundiais pela sua função de conectar, no primeiro caso grandes regiões econômicas e, no segundo, sua região ou estado à economia mundial. As outras sete cidades foram contempladas com as categorias High Sufficiency e Sufficiency, caracterizadas por não serem cidades mundiais, mas por possuírem certo grau de autonomia em relação à dependência de cidades mundiais. Em relação ao estudo Região de Influência das Cidades - REGIC, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2008), as cidades são hierarquizadas de maneira diferente, a Tabela 3 traz esta comparação.

As cidades argentinas estão presentes em duas categorias (GaWC, 2014), com Buenos Aires (Categoria Alpha -), Rosário e Córdoba (Categoria Sufficiency). No primeiro caso, as atribuições são semelhantes ao caso de São Paulo, referindo-se a uma cidade mundial com funções conectoras de realidades locais e regionais à economia mundial. Já no segundo, Córdoba não é considerada uma cidade mundial, porém como já mencionado, possui certo grau de autonomia. O MPFIPyS (2011) responsável pelo Plan Estrategico Territorial - PET, igualmente ao IBGE (2008), definiu uma outra natureza de hierarquização, presente também na Tabela 3.

Tabela 3 - Cidades brasileiras e argentinas no contexto GaWC - 2016.

Classificação GaWC	Classificação Nacional	Cidade	País
Alpha	Metrópole Grande Nacional	São Paulo	BR
Alpha -	Nodo Internacional	Buenos Aires	AR
Beta	Metrópole Nacional	Rio de Janeiro	BR
High sufficiency	Metrópole	Porto Alegre	BR
	Metrópole	Curitiba	BR
	Capital Regional A	Natal	BR
	Metrópole	Belo Horizonte	BR
Sufficiency	Metrópole Nacional	Brasília	BR
	Metrópole	Recife	BR
	Capital Regional e Área de Concentração Populacional de São Paulo	Campinas	BR
	Nodo Nacional	Córdoba	AR
	Nodo Nacional	Rosario	AR
	Metrópole	Salvador	BR
	Metrópole	Goiânia	BR

Fonte: GaWC, 2017; IBGE, 2008; MPFIPyS, 2011. Org.: a autora (2018).

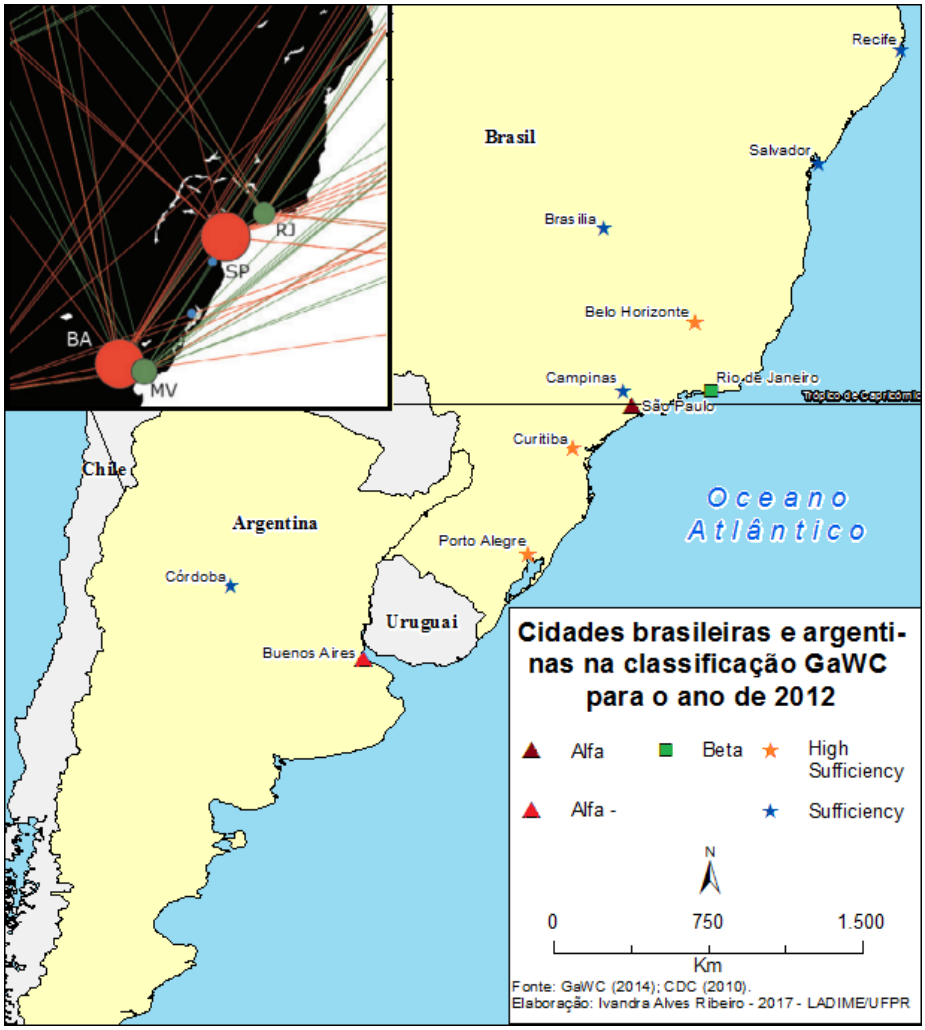
No que se refere às distintas classificações hierárquicas, no caso brasileiro a classificação do IBGE (2008) indica que todas as cidades referidas na classificação

GaWC, também são consideradas metrópoles, em exceção de Campinas. As cidades argentinas também são categorizadas como metrópoles (MPFIPyS, 2011), e o número total é reduzido (total de 4 metrópoles) em comparação com o Brasil (12 metrópoles).

De acordo com Schincariol e Fernandez (2014) o grau de abertura da economia da Argentina esteve em 37% no ano de 2014 e as práticas nacionalistas dos governantes Kirchner levaram a investimentos estrangeiros discretos, o que pode indicar uma menor participação nas cidades, de multinacionais ligadas aos serviços especializados apontados por Taylor (2001) e Sassen (2005).

As cidades argentinas e brasileiras presentes na classificação GaWC (2014), especializadas na Figura 3, assemelham-se às classificações propostas pelo IBGE (2008) e pelo MPFIPyS (2011).

Figura 3 - Classificação das cidades do Brasil e da Argentina na rede de cidades mundiais.



Fonte: GaWC (2014); CARTA; GONZÁLEZ, (2012). Org.: a autora (2018).

A partir da figura 3 destaca-se o fato que as cidades brasileiras e argentinas reproduzem o padrão indicado de concentrar cidades em determinadas regiões, visto que o norte do Brasil e o sul Argentino não possuem cidades presentes nesta classificação. Ao analisar a complexidade entre as ligações entre cidades, Buenos Aires e São Paulo possuem maior conectividade no recorte analisado, visto que são as únicas cidades classificadas como Alpha + e Alpha -, correspondendo às maiores hierarquias.

As definições das hierarquias nacionais do Brasil e Argentina possuem mais níveis, pois ao tratar de uma realidade nacional e pelos planos/estudos desenvolvidos constituírem-se como estratégicos, o nível de detalhe é maior. As principais distinções entre as classificações nacionais e a classificação mundial são que as variáveis adotadas pelo IBGE (2008) e pelo MPFIPyS (2011) consideram fatores e dinâmicas que ocorrem em limites nacionais, dentre eles na Argentina, a infraestrutura e atividades financeiras e comerciais, e no Brasil a centralidade exercida por órgãos públicos.

Estes fatores são apenas um exemplo pontual da classificação hierárquica de cada país, mas demonstram as divergências em relação à metodologia GaWC. Isto posto, destaca-se o fato que, apesar das distinções da metodologia de classificação dos referenciais discutidos, os resultados obtidos quanto às maiores hierarquias assemelham-se.

CONSIDERAÇÕES

As cidades possuem diferentes papéis nas escalas local, regional ou global. No caso das cidades latino-americanas, nota-se que de fato estas possuem função de dinamizar certas instâncias da economia mundial, visto que dentre as cidades presentes na classificação GaWC, predominam as cidades mundiais.

A partir das análises sobre as definições da rede de pesquisa GaWC sobre a hierarquia e rede de cidades mundiais, conclui-se que as cidades latino-americanas possuem autonomia no que se refere a sua inserção nas relações da economia mundial, não sendo dependentes exclusivamente das cidades “desenvolvidas”. No entanto, ao tecer tal afirmação retoma-se ao fato de que serviços altamente especializados se concentram em cidades globais mais complexas. O contexto da América Latina possui desigualdades estruturais diretamente ligadas aos padrões do neoliberalismo, mas sua atuação mundial não se compromete e/ou limita-se em consequência desta realidade.

Compreender as relações interurbanas estabelecidas em nível mundial, principalmente em relação às cidades latino-americanas, permite reflexões sobre a dualidade das consequências dos processos ligados à globalização da economia, ora com a repercussão causando desigualdades sociais, ora com a constituição de centros diretamente integrados às relações econômicas mundiais. E, principalmente, é importante analisar os impactos deste modelo de aglomeração econômica a partir de serviços altamente especializados na desigualdade da distribuição de renda mundialmente, no cenário em que regiões controlam regiões (Sassen, 2005).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CABIGON, J. Cities in Globalization. Journal Asia-Pacific Social Science Review. Vol. 6, no. 2, 2006.

CARTA, S. GONZÁLEZ, M. Mapping Connectedness of Global Cities: α, β and γ tiers. Architecture Research, 2012.
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. A ineficiência da desigualdade. Síntese (LC/SES.37/4), Santiago, 2018.
COBOS, E. P.; LÓPEZ, L. M. Presente y futuro de las metrópolis e América Latina. Cadernos Metrópole. V. 18, pp. 173-206, 2º sem. 2007.
FIRKOWSKI, O. L. C. F.; CASARES, M. D. Metrópoles Regionais: Revisitando o conceito na perspectiva comparada Brasil-Argentina. VI Congresso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales. Anais... São Paulo, 2014, p. 4103-4118.
Globalization and World Cities – GaWC. The world according to GaWC – 2012. Publicação: 2014. Disponível em: <http://www.lboro.ac.uk/gawc/> Acesso: 02/03/2017.
____. The world according to GaWC – 2016. Publicação: 2017. Disponível em: <http://www.lboro.ac.uk/gawc/> Acesso: 11/08/2017.
HOFFMAN, K.; CENTENO, M. A. Um continente entortado (América Latina). Tempo Social, Revista de Sociologia da USP, v. 18, n. 2, 2006.
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Região de Influência das Cidades. Rio de Janeiro, 2008.
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios - MPFIPyS. Plan Estratégico Territorial Avance II: Argentina Urbana. 1a ed. - Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2011. v. 1, 176 p.
NEWMAN, P. THORNLEY, A. GLOBALISATION, WORLD CITIES AND URBAN PLANNING. Developing a conceptual framework. Planning 2000. In: Anais… LSE March 27 - 29, 2000.
TAYLOR, P. J. Specification of the World City Network. Geographycal Analysis. Vol. 33, p. 181-194, 2001.
TAYLOR, P. J.; NI, P.; DERUDDER, B.; HOYLER, M.; HUANG, J.; LU, F.; PAIN, K.; WITLOX, F.; YANG, X.; BASSENS, S; SHEN, W. Measuring the World City Network: New Results and Developments. GaWC Reasearch Bulletin 300. 2009. Disponível em: <http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb300.html> Acesso: 20/02/2017.
SASSEN, S. As cidades na economia mundial. São Paulo, Studio Nobel, 1998.
_____.Globalization or denationalization? Review of International Political Economy 10:1 February 2003: p. 1–22.
_____. The Global City: Introducing a Concept. Brown Jornal of World Affairs. Vol. XI, Issue 2. 2005.
SCHINCARIOL, V. E.; FERNANDEZ, R. G. Crescimento Econômico e Políticas de Governo na Argentina, 2003-2014. In: REVISTA PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO, Curitiba, v.35, n.127, p.59-78, jul./dez. 2014.

VIALIDAD INTERURBANA Y DINÁMICAS METROPOLITANAS. EL CASO DE LA REGIÓN URBANA INTERMEDIA SANTA FE-PARANÁ, ARGENTINA.

Jaquelina Paola Santiago

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad Nacional del Litoral.
jaquelinasantiago.arq@gmail.com

INTRODUCCIÓN Y FUNDAMENTACIÓN DEL TEMA

El escenario urbano contemporáneo se caracteriza por la presencia de condiciones de periurbanización y ciudad extendida, con tejidos urbanos de baja densidad cada vez más dispersos, donde la capacidad de conectarse depende no solo de la posibilidad de recorrer mayores distancias, sino del acceso a los medios de desplazamiento. En este contexto el vehículo privado ha ocupado un rol fundamental produciendo la mayor transformación en la forma organizativa de la ciudad, a la vez que se convirtió en el instrumento más potente de expansión urbana sobre el territorio. Esta situación, sumada a otras transformaciones sociales, ha llevado a que en los últimos tiempos la "movilidad cotidiana" (movimiento pendular entre las localidades aglomeradas y el centro) se transforme en un tema central para el planeamiento de las ciudades.

En este contexto la presente investigación[70] se centra en el estudio de la configuración de la red viaria de la Región urbana intermedia Santa Fe-Paraná que conecta estos nuevos escenarios de interfase campo-ciudad, industria-ciudad, áreas de transición, no consolidadas que actualmente experimentan situaciones fragmentarias en sus tejidos. Se pone el énfasis en las redes viales porque se reconoce en ellas un potencial de urbanización, ordenación y significación (Alcalá, 2004). Si bien la complejidad de la metrópolis es tal, que no es posible decir que un solo elemento de su estructura puede ser el único causante de sus procesos de cambio y fragmentación, se reconoce que las infraestructuras viales, desde siempre, han actuado como ejes estructuradores en las dinámicas de transformación de las ciudades. A través de las calles el urbanista ha leído e interpretado la ciudad, el territorio y su historia; a partir de la calle ha tratado de darle nuevos sentidos y nuevos roles (Secchi, 1989). Se rescata su valor conceptual y su constante aporte al desarrollo en todas sus etapas de la disciplina urbanística.

En esta investigación se plantea como hipótesis de trabajo que en la "Región urbana intermedia Santa Fe-Paraná" los tejidos urbanos se expanden en relación a los corredores viales en tanto facilitan la conexión con el resto del territorio, pero en una aproximación más detallada del estudio del par "vialidad interurbana" y "tejidos urbano-periubanos", podemos reconocer diferentes patrones de relación que van desde la accesibilidad, la visibilidad, la consolidación de alguna actividad específica hasta apropiaciones locales de la vida urbana.

A este respecto el presente trabajo se propone reconocer los roles y/o patrones que se pueden definir a partir de la relación "vialidad interurbana" y "tejidos urbano-periurbanos" en la Región urbana intermedia Santa Fe-Paraná, para avanzar hacia una conceptualización de lo que implica el "espacio de la vialidad interurbana". Para alcanzar dicho propósito se ha realizado un recorte que considera el estudio de los corredores de expansión de las ciudades centrales Santa Fe y Paraná, aplicando técnicas de registro propias de la disciplina urbanística como la demografía, registro de usos del suelo y crecimiento de la huella urbana. Siendo que el interés está puesto en los procesos

[70] Este trabajo forma parte de las indagaciones de una tesis doctoral que la autora se encuentra desarrollando. Doctorado en Arquitectura. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina.

"actuales" de la metrópolis contemporánea y sin poder establecer límites de tiempo taxativos, se utiliza el comienzo del siglo XXI, como criterio operativo de registro.

PRESENTACIÓN DEL RECORTE TERRITORIAL

Región Urbana Intermedia Santa Fe-Paraná

En lo que respecta al área de estudio, se toma la Región Metropolitana Santa Fe-Paraná (en adelante RMSF-P), una *región urbana intermedia* (Montejano, 2010) conformada por las áreas metropolitanas de dos ciudades capitales provinciales del centro de Argentina.

Las regiones que albergan conjuntos de *ciudades intermedias* (Llop Torne 1999, Bellet y Llop, 2003, 2004) han despertado recientemente, un interés en los estudiosos del fenómeno urbano por entender cuáles son los mecanismos que intervienen en su crecimiento y, sobre todo, por identificar cual es el papel que desempeñan dentro del sistema mundial de regiones urbanas. Entre las razones que explican dicho interés se destacan el potencial intrínseco de este conjunto de ciudades para difundir los valores urbanos sobre el territorio, la capacidad para transformarse más rápidamente que las regiones urbanas mayores y la evidencia que indica que estos espacios geográficos son el hogar y lugar de trabajo de la mayoría de las personas en el planeta[71]. Por otra parte, este interés que a nivel disciplinar se manifiesta por el estudio de estas áreas intermedias se justifica, además en lo poco estudiadas que están en relación a las grandes y tradicionales metrópolis y megalópolis.

p. 349

La RMSF-P es la segunda región urbana más importante para la provincia de Santa Fe, después del Gran Rosario, y la primera para la provincia de Entre Ríos, que supera el millón de habitantes (Censo INDEC 2010) y se presenta como un caso de estudio que puede brindar una interpretación que ayude a explicar el impacto de los procesos metropolitanos en regiones menores. Constituye además la posibilidad de estudiar el fenómeno de dispersión asociado a los corredores viales y flujos regionales, partiendo del supuesto de que ciertos procesos metropolitanos también se suceden en territorios de menor tamaño, menor población y potencia económica.

En lo que respecta a su delimitación, desde el "Observatorio Urbanístico del Área Metropolitana Santa Fe-Paraná"[72], reconocemos dos grandes niveles en referencia a lo metropolitano: un "área metropolitana clásica" (AMSF-P: Área Metropolitana Santa Fe-Paraná), conformada por la ciudad central y su periferia, el continuo urbano de los desplazamientos cotidianos; y una escala más amplia que llamamos "región metropolitana" (RMSF-P: Región Metropolitana Santa Fe-Paraná), de geometría variable, caracterizada por su discontinuidad, policentrismo y necesidad de gestión conjunta y estratégica.

71 Según Abba (2010), los residentes en las 26 aglomeraciones metropolitanas argentinas de más de 50 mil habitantes alcanzan casi el 60% del total de la población del país y el 66% de la urbana.

72 Proyecto de Investigación "OBSERVATORIO URBANÍSTICO DEL ÁREA METROPOLITANA SANTA FE- PARANÁ: Sistema de información para la generación de nuevos conocimientos técnicos con aplicación a las problemáticas urbano-territoriales del área", en el marco del Programa Taller de Estudios Metropolitanos de la Convocatoria 2016, CAI+D, Directora Mirta Soijet, Secretaría de Ciencia y Técnica, Universidad Nacional del Litoral.

Figura 1: Caracterización del sistema de localidades que conforman la RMSF.

Fuente: Observatorio Urbanístico del AMSF-P (OAMSF-P)

Los componentes urbanos se han clasificado según su localización y el rol que cumplen en el sistema:

Ciudades centrales: Santa Fe y Paraná, las capitales que concentran la mayor población, densidad, servicios y equipamientos.

Localidades aglomeradas: Conforman un continúo urbano absorbiendo la expansión residencial y de usos especializados que las ciudades centrales expulsan.

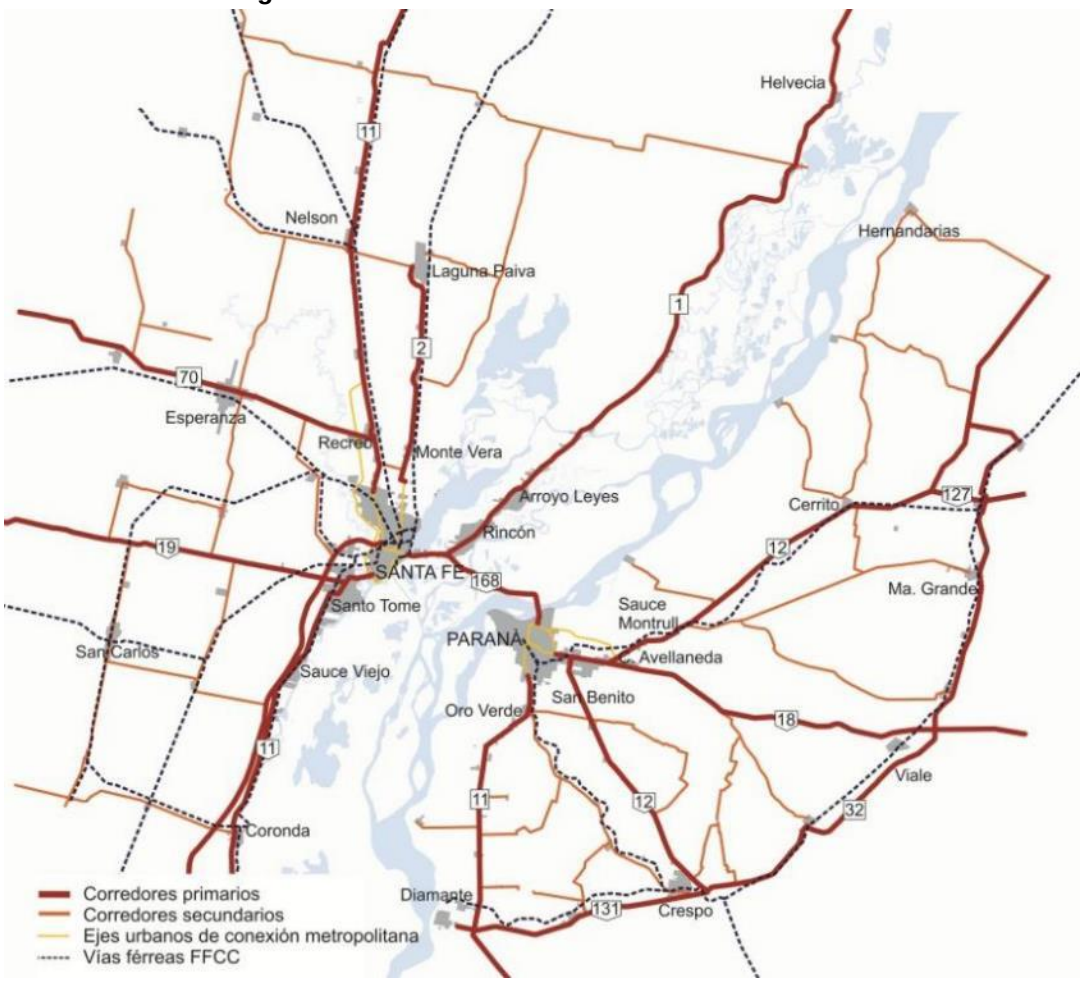
Sub-centros terminales: Fenómenos significativos de polarización que dan lugar a concentraciones urbanas de magnitudes significativas que van de los 5.000 a más de 30.000 habitantes localizados radialmente en una constante de distancia/accesibilidad/tiempo respecto a la ciudad central (radio de aprox. 50 km.). Funcionan como proveedoras de servicios de las pequeñas localidades y área rural circundante y están ubicadas sobre algunos de los corredores troncales metropolitanos.

Localidades del anillo interior: Ubicadas entre el área aglomerada y los subcentros terminales, ninguna de ellas alcanza los 10.000 habitantes y poseen una alta dependencia de los servicios de las ciudades centrales y sub-centros.

Red viaria metropolitana

En una mirada general de la red viaria de la RMSF-P, podemos reconocer un modelo centrípeto de organización del territorio, que responde a un proceso de construcción histórica de las infraestructuras viales de la región, conformando una suerte de embudo hacia las ciudades centrales Santa Fe y Paraná. En este esquema (ver figura 2) que muestra la red val y del ferrocarril se puede observar una notable convergencia de los sistemas de movilidad hacia las ciudades centrales, con organizaciones independientes en cada provincia que parecen pender de un hilo en la conexión actual Santa Fe-Paraná. Sin embargo, hay que tener presente que la situación de infraestructuras en embudo parte de una política territorial a nivel nacional de muchos años atrás.

Figura 2: Sistema ferrovial existente en la RMSF.



Fuente: Observatorio Urbanístico del AMSF-P

Los corredores viales de mayor jerarquía a nivel nacional los constituyen la Autopista Santa Fe-Rosario, que permite la conexión con Buenos Aires, y las Autovías nacionales N°168 y 19, que forman parte del Corredor Bioceánico Central (Coquimbo-Porto Alegre) a las vez que comunican las tres capitales provinciales de la Región Centro (Córdoba, Santa Fe y Paraná), donde además se destaca la obra vial del Túnel Subfluvial “Uranga-Silvestre Begnis”, obra emblemática que marcó un antes y un

después para la Mesopotamia. Se destacan otras rutas nacionales de jerarquía regional, rutas provinciales en menor y mejor estado y los caminos terciarios.

En lo que respecta al proceso de conformación histórica de la red viaria de la RMSF-P podemos reconocer 3 grandes momentos:

Década del 30': Consolidación Nacional de Caminos Regionales

Tal como expresa Anahí Ballent (2005) la década del 30' fue la de la consolidación de la vialidad argentina, considerando que en 1932 se sanciona la Ley Nacional de Vialidad N°11.658 que crea a la Dirección Nacional de Vialidad como organismo autónomo y en 1935 se realiza el Plan original de numeración de Rutas Nacionales (RN[73]). Tras estos hechos surgen las numeraciones actuales de las rutas y comienza la pavimentación de los tramos más transitados entre los que se destacan dentro de la RMSF-P: RN N°11, la RP N°1 (en ese momento era parte de la actual RN N°168), RN N°168, RP N°11, RN N°12, se traza la RN N°19 y se construye el Puente Carretero (1937-39) que conecta la ciudad central de Santa Fe con Santo Tomé.

Décadas del 60' y 70': Grandes obras y proyectos utópicos

Este es el período de importación de las "autopistas urbanas" como solución técnica al incremento del parque automotor y "obsolescencia" de las infraestructuras. A nivel nacional se destaca el "Plan de autopistas urbanas de 1976", en el contexto de la dictadura militar del Proceso de Reorganización Nacional que gobernaba el país. Un proyecto que contemplaba una red de 9 autopistas con peaje atravesando la ciudad de Buenos Aires, sumando 74 kilómetros de vías rápidas. Finalmente, la utopía resultó inviable y solo se concretaron 2 de las autopistas proyectadas (Au. 25 de Mayo y Perito Moreno).

En la escala local se destaca el Proyecto "Circunvalar Santa Fe" que proponía una ambiciosa circunvalación de la ciudad desde el sur, el oeste y hacia el norte. De este proyecto, en esta época solo pudo concretarse la Circunvalación Sur (Av. Mar Argentino) y con ello todo el sistema de accesos a la ciudad de Santa Fe, donde se destacan obras de gran envergadura como la Autopista Santa Fe-Rosario "Brigadier General Estanislao López" (1964-72) y el Viaducto Gdor. Oroño (1971) que junto al Túnel subfluvial "Raúl Uranga – Carlos Sylvestre Begnis" (1969) permitieron la comunicación vial entre Santa Fe y Entre Ríos.

Siglo XXI: Las obras de ensanche

La expansión urbana característica de finales de siglo XX y principios del XXI comienza a ejercer presión para la definición de obras de ensanche que agilicen la vinculación entre la ciudad central y las periferias. En este período se concreta la Autovía RP N°1 (Corredor de la Costa), RN N°19, RP N°11, RN N°168 y Acceso Norte a Paraná. Además, se termina la obra de Circunvalación

[73] La sigla RN significa "ruta nacional" y RP "ruta provincial" siempre seguidas del número de ruta correspondiente "N°".

Oeste de la Ciudad de Santa Fe hasta la RP N°70 a la altura de Recreo y se pavimentan algunas rutas que por mucho tiempo habían quedado olvidadas del lado entrerriano: RP N°32 y RN N°131.

CARACTERIZACIÓN POR CORREDORES DE EXPANSIÓN URBANA: PATRONES RECONOCIDOS

Para la caracterización de la expansión urbana se ha tomado como recorte a las localidades que integran el "área aglomerada" (continuo urbano AMSF-P) de los conjuntos urbanos Gran Santa Fe y Gran Paraná, por ser las áreas inmediatas de expansión de los usos (residenciales, industriales, logísticos, etc.) que las ciudades centrales expulsan, donde se hace más evidente el fenómeno de metropolización.

Se han clasificado las tendencias expansivas en función de los corredores viales y las orientaciones (norte, sur, este y oeste) intentando reconocer los patrones de relación entre la morfología y caracterización de la expansión urbana y dichos corredores, que van configurando paisajes con identidades singulares.

Para el caso del Gran Santa Fe:

Corredores de expansión norte

- Ruta Nacional N°11, localidad de Recreo
- Patrón reconocido: Núcleo urbano ligado al ferrocarril y extensión lineal traccionada por el corredor vial en relación a la ciudad central

p. 353

Se trata de un corredor de jerarquía a nivel nacional por su conectividad interprovincial. En lo que respecta al desborde de Santa Fe, el mismo se fue consolidando de manera lineal a través de esta ruta, generando lo que comúnmente se llama "Recreo Sur" como área conurbana entre Santa Fe y Recreo que alberga usos mixtos que van desde la residencia hasta la industria.

La incorporación del tramo III de la "Circunvalación Oeste" hasta Recreo (2011) –que también constituye un terraplén de defensa del río Salado- agiliza la circulación hacia el norte y permite desviar el tránsito pesado de las áreas urbanas de ambas localidades. A su vez esta infraestructura ha propiciado, en la última década, que la planta urbana de Recreo se extienda hacia el oeste, favorecida por esta accesibilidad, como se muestra en la figura 3.

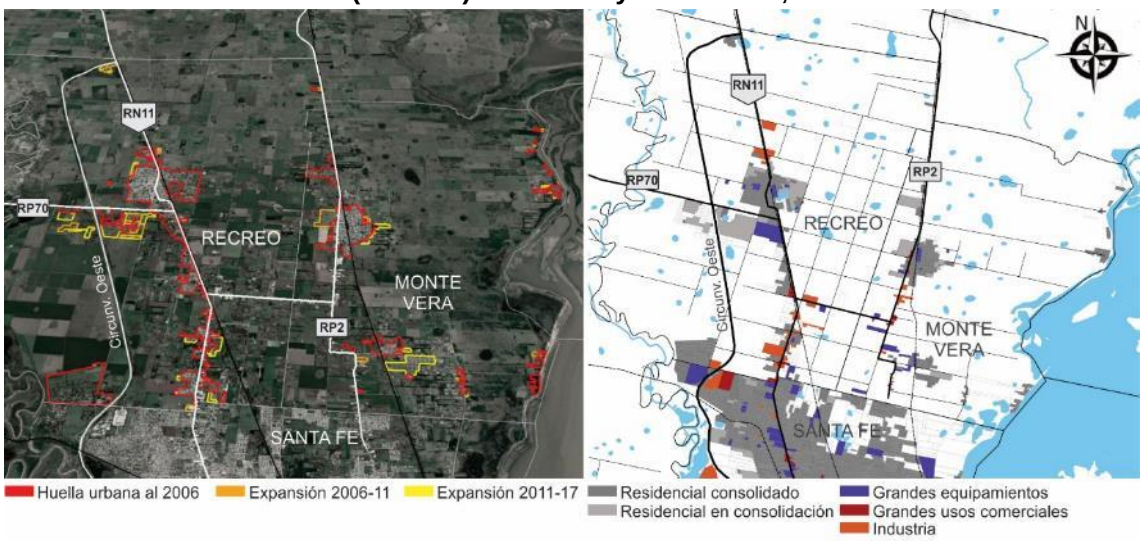
- Ruta Provincial N°2, localidad de Monte Vera
- Patrón reconocido: Núcleo urbano ligado al ferrocarril y extensión por fragmentos

Paralela a la RN Nº11 encontramos la RP Nº 2 y en sus alrededores lo poco que queda del cordón frutihortícola Santa Fe-Monte Vera, debido a la expansión urbana del norte santafesino que ha venido avanzando sobre el suelo rural.

Si bien el corredor ruta 2 no es el protagonista de la expansión residencial, si lo es de los usos industriales y logísticos que han aprovechado el beneficio de la accesibilidad. La expansión urbana de Monte Vera se ha dado en torno a su núcleo urbano que, así como el de Recreo, surgen en torno a las estaciones del ferrocarril (hoy obsoletas) y sobre todo a través de fragmentos dispersos en el distrito, que responden

al crecimiento de pequeños parajes vinculados a la costa y la expansión urbana de Santa Fe.

Figura 3: Crecimiento de la huella urbana en los períodos 2006-11 y 2011-17 (izquierda) y usos del suelo (derecha) en Recreo y Monte Vera, Gran Santa Fe.



Fuente: Elaboración propia.

Corredor de expansión noreste

p. 354

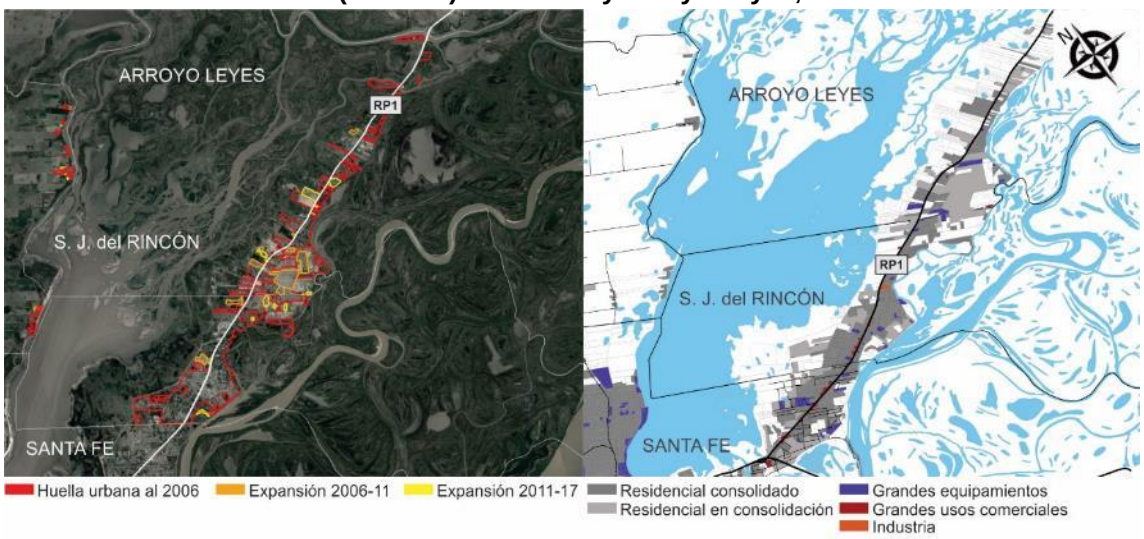
- Ruta Provincial N°1, localidades de San José del Rincón y Arroyo Leyes
- Patrón reconocido: Extensión residencial lineal ligada al corredor vial y condicionada por la hidrografía

Este corredor constituye el eje metropolitano que concentra la expansión residencial más significativa del Gran Santa Fe vertebrando las “localidades de la costa” y comunicando, asimismo, con el norte de la Provincia.

Este sector ha venido creciendo a un ritmo muy acelerado, en los últimos años el crecimiento relativo se ha dado con mayor volumen hacia Arroyo Leyes, es decir ya alcanzando un segundo anillo de extensión puramente residencial, difusa, de baja densidad y en condiciones de riesgo hídrico. Y si bien predomina el uso residencial, se reconoce una consolidación comercial a lo largo del eje vial que, aprovechando la visibilidad de la ruta, reune comercios de gran escala y también de abastecimiento local.

Por otra parte, la expansión residencial sobre este sector ha conducido a plantear la reciente conversión en Autovía de la ruta 1 desde el Km. 0 hasta el ingreso a San José del Rincón (Km 6,6).

Figura 4: Crecimiento de la huella urbana en los períodos 2006-11 y 2011-17 (izquierda) y usos del suelo (derecha) en Rincón y Arroyo Leyes, Gran Santa Fe.



Fuente: Elaboración propia.

- Corredores de expansión sudoeste

  - Autopista Santa Fe-Rosario AP01, localidad de Santo Tomé
  - Patrón reconocido: Extensión residencial ligada al corredor vial por agregación de enclaves privados

En terrenos aledaños a la autopista Santa Fe-Rosario, la extensión que avanza sobre el ejido de la ciudad de Santo Tomé -en la margen opuesta del Río Salado-, tiene que ver con la tendencia hacia la periferia residencial vinculada a los Clubes de Campo, Complejos Recreativos Residenciales y Barrios Cerrados, desarrollados en grandes parcelas. Éstos fueron habilitados por legislación municipal sancionada en 1987 (Ordenanza N°1337) y 2003 (Ordenanza N° 2390), que permitió uno y otro tipo de urbanizaciones respectivamente. Sin embargo, fue en las dos últimas décadas donde mayor crecimiento tuvo esta modalidad de residencia. Hay que destacar que, si bien se ubican dentro del ejido de Santo Tomé, responden a una necesidad de la ciudad central -Santa Fe- que demanda este tipo de emprendimientos, donde la presencia de la Autopista como vía de acceso rápido juega un rol fundamental.

  - Autovía Ruta Nacional N°19, localidad de Santo Tomé
  - Patrón reconocido: Extensión industrial lineal ligada al corredor vial

La autovía RN Nº19 es un corredor nacional que conecta las capitales provinciales de Santa Fe y Córdoba. En lo que respecta al entorno inmediato de la RMSF-P este corredor, atraviesa la ciudad de Santo Tome y posee una significativa cantidad de asentamientos industriales. El Plan Director de Santo Tomé (Ordenanza N°818) en 1979 habilitaba un Distrito destinado a “área Industrial”, pero fueron demandas muy posteriores las que generaron procesos de consolidación (como la radicación masiva de industrias en el período 2000-2010). Estas dinámicas territoriales, explican localizaciones por desborde de equipamientos, infraestructuras, usos y demandas específicas, que la ciudad central por diferentes motivos no ha absorbido.

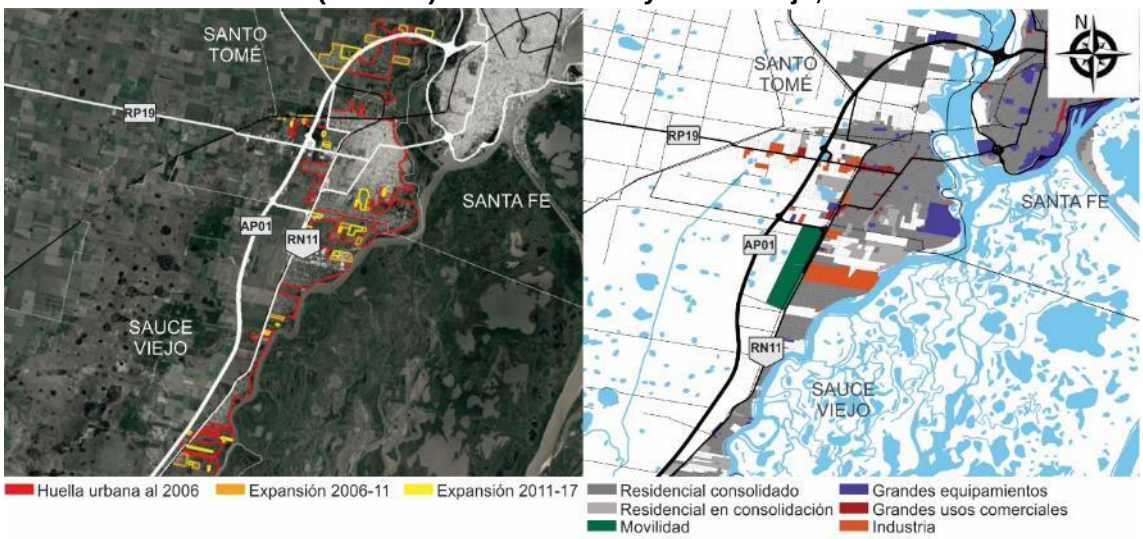
- Ruta Nacional N°11 y Puente Carretero, localidades de Santo Tomé y Sauce Viejo
- Patrón reconocido: Núcleo consolidado y extensión lineal ligada al corredor vial y condicionada por la hidrografía.

La ciudad de Santo Tome es la más grande en población, extensión y densidad en el sistema RMSF-P, luego de las ciudades centrales (Santa Fe y Paraná). Esta ciudad mantiene relación constante con Santa Fe y se comunican a través del Puente Carretero que forma parte del corredor vial de la RN Nº11.

Dentro de esta extensión, también incorporamos la Autopista Santa Fe-Rosario y la continuidad de la RN Nº11 hacia el sur, atravesando la localidad aglomerada de Sauce Viejo. Se destaca la presencia de Equipamientos Especiales antiguos y fundantes, de escala metropolitana, como el Aeropuerto Provincial (1955) y el Parque Industrial de 172 ha. (1973), ubicados dentro de la jurisdicción de Sauce Viejo. En su entorno se ha ido generando una mixtura de usos entre los que se incluyen áreas vacantes, comercios de diversa escala, talleres, industrias, producción agrícola y frutihortícola, lugares de recreación y áreas residenciales con características de barrio jardín. Hay que destacar que los usos residenciales suburbanos completan amplios sectores de esta expansión. En un primer momento esas viviendas que habían sido concebidas como predominantemente finisemanales o transitorias, en las últimas décadas han tenido mayor demanda de semi-permanencia, o permanencia.

p. 356

Figura 5: Crecimiento de la huella urbana en los períodos 2006-11 y 2011-17 (izquierda) y usos del suelo (derecha) en Santo Tomé y Sauce Viejo, Gran Santa Fe.



Fuente: Elaboración propia.

Para el caso del Gran Paraná:

- Corredores de expansión noreste

- Ruta Nacional N°18, localidades de Colonia Avellaneda, Sauce Montrull y San Benito
- Patrón reconocido: Extensión lineal por fragmentos ligada al corredor vial y núcleos urbanos

Hay que aclarar que la RN Nº18 se encuentra en proceso de transformación en autovía hasta la ciudad de Concordia (límite con Uruguay), obra que permitirá consolidar el atravesamiento este-oeste en el centro de la provincia de Entre Ríos.

A nivel local, a lo largo de este corredor se reconocen usos industriales y logísticos en una situación de mixtura con los usos residenciales. Dentro de esta extensión aparecen las pequeñas localidades aglomeradas de Colonia Avellaneda, Sauce Montrull y San Benito que actualmente conforman un continúo urbano con Paraná.

La primera de ellas, se caracteriza por la expansión del uso residencial de vivienda de gestión pública, incorporando más de 2.000 viviendas este uso que se expande en la periferia abarcando en este caso la jurisdicción de una pequeña localidad aglomerada, donde los costos del suelo resultan más económicos.

La localidad de Sauce Montrull también absorbe la expansión residencial de Paraná pero en este caso de gestión privada, bajo el uso de grandes loteos de vivienda finisemanal y barrio jardín que se van agregando por fragmentos.

La localidad de San Benito, a diferencia de las anteriores, presenta un núcleo urbano más consolidado y su crecimiento se da como consecuencia de la expansión de este núcleo, aunque también aprovechando la accesibilidad de los corredores RN N°18 y RN N°12.

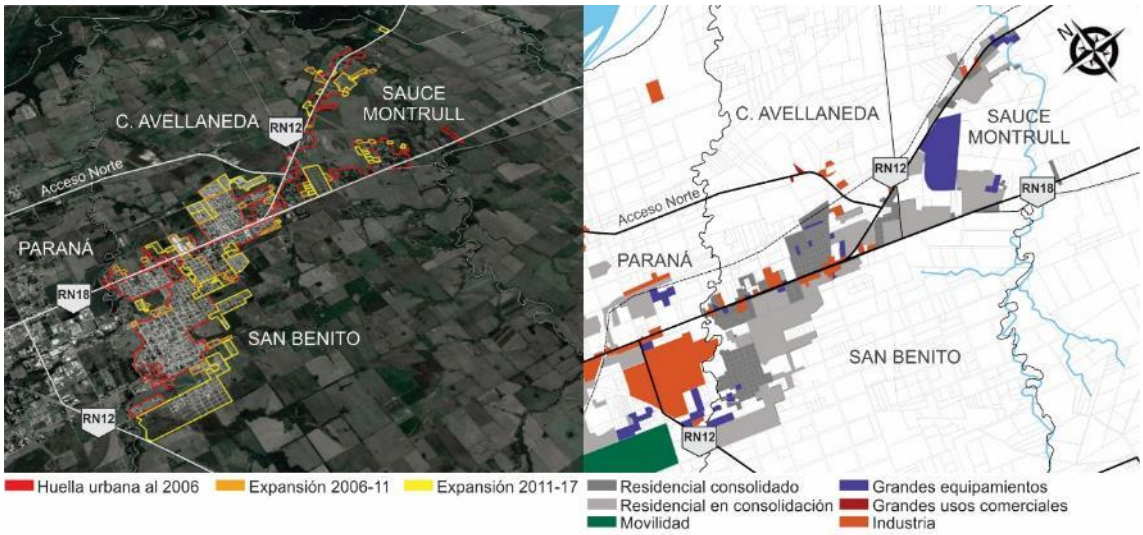
- Ruta Nacional N°12, localidades de Colonia Avellaneda, Sauce Montrull y San Benito
- Patrón reconocido: Extensión lineal por fragmentos ligada al corredor vial

p. 357

La RN Nº 12 es la que nuclea la expansión norte del Gran Paraná permitiendo además llegar a las localidades costeras como Villa Urquiza, de gran valor turístico regional.

El mayor impacto de este corredor lo absorbe la localidad de Sauce Montrull, que a través de la incorporación de fragmentos residenciales ha ido creciendo a lo largo del mismo, con mayor impacto en los últimos años. Por otra parte, este corredor también a comenzado a impactar hacia el sur, más precisamente en la localidad de San Benito, donde se reconoce una importante incorporación de tierra urbana vinculada a la accesibilidad que dicho corredor permite.

Figura 6: Crecimiento de la huella urbana en los períodos 2006-11 y 2011-17 (izquierda) y usos del suelo (derecha) en Colonia Avellaneda, Sauce Montrull y San Benito, Gran Paraná.



Fuente: Elaboración propia.

- Corredores de expansión sur

  - Ruta Provincial N°11, localidades de Oro Verde y Colonia Ensayo
  - Patrón reconocido: Extensión lineal por fragmentos ligada al corredor vial y núcleo urbano

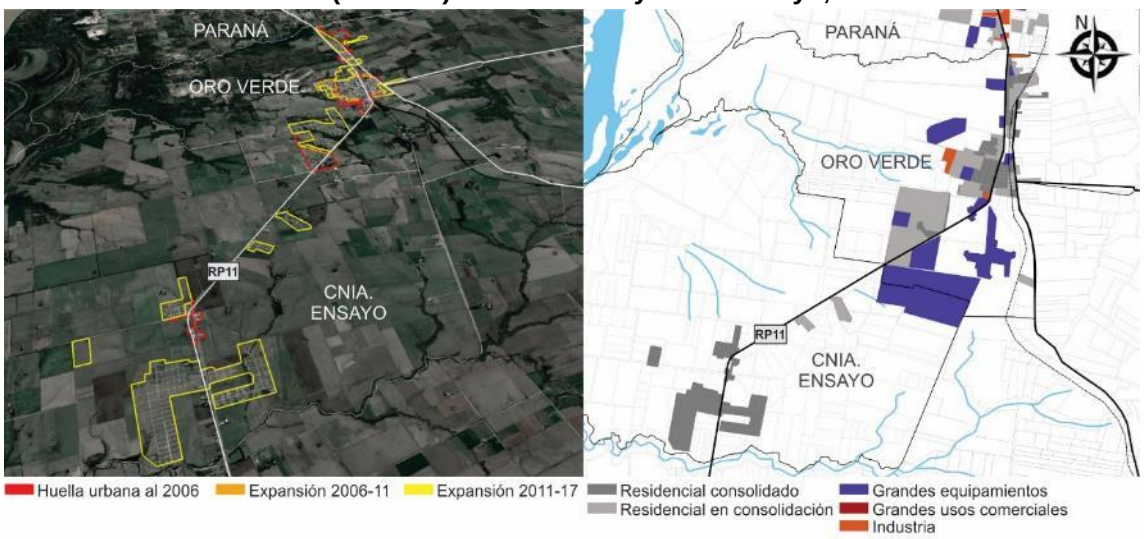
p. 358

En esta categoría tenemos la RP Nº11 que nace en Paraná y atraviesa todo el sur de la provincia hasta conectarse con la RN N°12. Dentro del sistema RMSF-P comunica a Paraná con la localidad de Diamante (sub-centro terminal).

Los desplazamientos cotidianos hacia la localidad de Oro Verde son significativos debido al polo educativo que representa la Universidad Nacional allí radicada. Esto ha generado también un gran crecimiento significativo de la población acompañado de la incorporación de nuevos loteos residenciales. Por otra parte, en la actualidad, este corredor se encuentra en obras de ensanche.

En los últimos años se ha sumado la localidad de Colonia Ensayo a esta situación de conurbación sur que produce la extensión residencial de Paraná. La cual ha absorbido de forma acelerada grandes porciones de suelo residencial (ver figura 7.) que nada tienen que ver con la dinámica propia de la Colonia, sino más bien con la dinámica especulativa del mercado inmobiliario que avanza sobre aquellos territorios de frágil regulación urbana y suelo económico. El corredor RP N°11 juega un papel clave para el desarrollo de estos emprendimientos fragmentarios, pues asegura la comunicación rápida con la ciudad central.

Figura 7: Crecimiento de la huella urbana en los períodos 2006-11 y 2011-17 (izquierda) y usos del suelo (derecha) en Oro Verde y Cnia. Ensayo, Gran Paraná.



Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se incluyen dos tablas que muestran de forma cuantitativa y sintética el crecimiento de las huellas urbanas de las diferentes localidades del aglomerado por corredor de expansión. Se incluye también el crecimiento de la población 2001-2010[74] y la densidad de población 2010.

Tabla 1: Crecimiento de la huella urbana en los períodos 2006-11 y 2011-17 del Gran Santa Fe y Gran Paraná.

	Corredores expansión	LOCALIDAD	Sup. Huella urbana al 2006	Sup. Huella urbana al 2011	% Crecimiento 2006-2011	Sup. Huella urbana al 2017	% Crecimiento 2011-2017
GRAN SANTA FE	NORTE	Recreo	630,85	684,52	8,50%	785,79	14,80%
		Monte Vera	283,21	330	16,50%	385,84	16,90%
	NORESTE	Rincón	813,25	840	3,30%	861,34	2,50%
		A. Leyes	472,7	554,7	17,30%	597,57	7,70%
	SUDOESTE	Santo Tomé	1850,21	1996,97	7,90%	2098,21	5%
		Sauce Viejo	1032	1118	8,30%	1170,76	4,70%
GRAN PARANÁ	NORESTE	Cnia Avellaneda	200,3	253,92	26,80%	299,3	17,90%
		S.Montrull	206,02	231,55	12,40%	309,43	33,60%
		San Benito	314,3	367,66	16,90%	515,36	40,20%
	SUR	Oro Verde	168,7	193,52	14,70%	352,39	82,10%
		Cnia Ensayo	11,1	11,1	0%	216,7	1853%

Fuente: Elaboración propia.

[74] Según los datos de los últimos dos censos con los que se cuenta como información oficial del INDEC (Índice Nacional de Estadísticas y Censos).

Tabla 2: Cantidad de población 2001 y 2010 y densidad de población 2010 del Gran Santa Fe y Gran Paraná.

	Corredores expansión	LOCALIDAD	Población 2001 (INDEC)	Población 2010 (INDEC)	% Crec.pobl. 2001-2010	Densidad pobl. 2010 (hab/Ha)
GRAN SANTA FE	NORTE	Recreo	12798	14205	10,99%	20,75
		Monte Vera	7068	8284	17,20%	25,10
	NORESTE	Rincón	8503	10178	19,70%	12,12
		Arroyo Leyes	2241	3012	34,40%	4,33
	SUDOESTE	Santo Tomé	59072	66133	11,95%	33,12
		Sauce Viejo	6825	8123	19,02%	7,27
		SANTA FE	369589	391231	5,86%	61,28
	TOTAL		**466096**	**501166**		
GRAN PARANÁ	NORESTE	C. Avellaneda	2190	3084	40,82%	12,15
		Sauce Montrull	586	837	42,83%	3,61
		San Benito	6771	9324	37,70%	25,36
	SUR	Oro Verde	2548	4333	70,05%	22,39
		Cnia Ensayo	535	543	1,50%	48,92
		PARANÁ	237968	247863	4,16%	43,35
	TOTAL		**250598**	**265984**		

Fuente: Elaboración propia sobre datos del INDEC.

La lectura de estas tablas en relación al análisis cualitativo de la expansión por corredores permite sacar algunas conclusiones:

- Las provincias se encuentran en diferentes estadios de la expansión urbana, encontrándose el Gran Santa Fe en un proceso más avanzado, donde el boom de la expansión se dio al menos una década antes, por lo que es posible observar que las localidades del primer anillo se encuentran en una fase de consolidación y reacomodamiento (Santo Tomé y Rincón) o bien de un crecimiento constante como es el caso de la orientación norte, que por las condiciones ambientales del territorio (topográficas e hidrográficas) es la de mayor potencial (Recreo y Monte Vera), siendo las localidades del segundo anillo de expansión las que se encuentran absorbiendo los procesos más acelerados de crecimiento, como el caso de Arroyo Leyes en la costa.

- Las localidades del Gran Paraná presentan en general un importante aumento de población en el período 2001-2010 acompañado de significativos porcentajes de crecimiento de sus plantas urbanas, bajo una modalidad de expansión especulativa de loteos residenciales de baja densidad y en relación a los corredores de accesibilidad. El caso de las localidades del sur resulta el más paradigmático en estos términos, en tanto la localidad de Oro Verde ha sido la que más ha incrementado su población en términos relativos. Sumado a que en la última década la localidad de Colonia Ensayo se ha integrado a esta dinámica extensiva aumentando un 1853% su superficie urbana, donde aún no tenemos datos de población para verificar como ha impactado este proceso.

- Se puede observar que las ciudades centrales son las de menor crecimiento de población en términos relativos y que las expansiones avanzan cada vez más lejos de ellas, incorporando nuevos anillos de expansión apoyadas de los corredores viales. Esto genera, en algunos casos, una extensión lineal acompañada de la extensión de los propios núcleos (Recreo, Monte Vera, Oro Verde y San Benito) o tan solo una extensión lineal sin núcleo (Sauce Montrull, Rincón, Arroyo Leyes, Sauce Viejo, Colonia Ensayo) o donde el núcleo puede ser el propio corredor que además de la accesibilidad garantiza otros servicios, equipamientos y aprovisionamiento.

LA CONSTRUCCIÓN DEL CONCEPTO DE "ESPACIO DE LA VIALIDAD INTERURBANA"

Una relectura y profundización de los patrones reconocidos nos lleva a entender que la expansión urbana, en mayor o menor medida, se ha vuelto una situación común. Sin embargo, como dice Indovina (2007) seguir utilizando el término "ciudad difusa" solo demuestra una "pereza intelectual" a la hora de observar el fenómeno. Pues si el territorio y la ciudad están en continua transformación, no vale la pena detenerse en el aspecto más evidente del fenómeno -la dispersión- sino que es conveniente investigar con mayor profundidad el contenido completo de esta transformación.

En este trabajo se han reconocido al menos tres diferentes formas de relación de la expansión de los tejidos urbanos con los corredores viales regionales:

1. Enclaves residenciales: Aquellos procesos de expansión urbana residencial en forma de "enclaves" (barrios privados) donde el corredor vial, en general autopistas, solo cumple una función conectiva, de acceso a cada enclave y comunicación rápida con la ciudad central, proveedora de la vida urbana.

2. Áreas especializadas: Aquellos corredores viales consolidados con actividades específicas como la industria, la logística o grandes mayoristas, donde el corredor vial se limita a una función conectiva que aprovecha la "visibilidad" que aporta la escala metropolitana/regional del mismo, en general lo constituye una autopista o autovía.

3. Vialidad interurbana: Aquellas áreas urbanas que han comenzado a crecer en torno a la vialidad, quedando el corredor vial incluido a la vida urbana y como soporte de la misma, integrando diferentes actividades de la vida cotidiana (comercio, servicios, esparcimiento, etc.) y a su vez mantiene la dinámica regional del tránsito pasante, generando importantes interferencias. Son en general rutas con semáforos, que reciben obras de ensanche como respuesta a los requerimientos del tránsito.

Esta última categoría es la que permite construir el concepto de "espacio de la vialidad interurbana", como espacio cotidiano (Crawford, 2014) pero también como espacio vivido (Soja, 1999). Un espacio del desplazamiento cuya identidad no puede ser fija sino, por el contrario, está en constante dinamismo.

El "espacio de la vialidad interurbana" es un espacio híbrido de dinámicas de movilidad regional y de vida local, que rompe con cualquier perspectiva dual local-regional, urbano-rural y plantea un territorio-red (Haesbaert, 2004) de conflictividad y coexistencia, inherente a este espacio de dinámicas aparentemente incompatibles.

No es ni ruta, ni calle, ni avenida, pero es lugar de vida y de conflicto. Es un centro lineal, una congestión, un desasosiego. Inestable, no secuencial, abierto, hecho

de múltiples posibilidades de relación y de producción de sentido “La calle de la carretera no se proyecta”. (Domíngues, 2010)

Figura 8: Fotografías representativas del espacio de la vialidad interurbana en la RMSF-P (izq.: RP N°1 Santa Fe; derecha: RP N°11 Entre Ríos).

Fuente: Tomadas por la autora, año 2018.

CONCLUSIONES Y ASPIRACIONES FUTURAS

El proceso de expansión urbana caracterizado por la dispersión de fragmentos de urbanización de baja densidad se ha vuelto un problema común de muchas ciudades y sistemas urbanos, del cual la región urbana intermedia Santa Fe-Paraná no ha quedado exenta. En este contexto, los corredores viales juegan un rol clave generando las condiciones necesarias para la expansión de la urbanización en territorios cada vez más alejados de los centros urbanos. Así se reconocen fragmentos urbanos “sin centro” pero “con vialidad”, que muchas veces actúan como “centro” de las interacciones y apropiaciones locales o bien propician la consolidación de algunas actividades productivas, comerciales y/o de servicios. De este modo comienzan a superponerse a las dinámicas regionales propias del corredor vial (ruta o carretera), micro-dinámicas locales que dan lugar a la producción de interferencias e incompatibilidades de usos en una misma pieza vial de velocidad.

Las técnicas urbanísticas tradicionales han permitido registrar de forma cuantitativa los volúmenes de expansión del área aglomerada de la RMSF-P que verificaron la ineludible relación entre la expansión y la situación de oportunidad del acceso a las vialidades, que a medida que se perfeccionan técnicamente permiten expandir aún más las áreas urbanas, acortando los tiempos de viaje. Sin embargo, estas técnicas no dan cuenta de las dinámicas locales de la vida cotidiana de las personas que habitan estos espacios de vialidad interurbana. Como dice Andrea Gutiérrez (2009) -en línea con las indagaciones que se desprenden del mobility turn- el cambio de paradigma en la movilidad parte de considerar al sujeto como ente activo poseedor de un capital de movilidad que conjuga competencias personales inscriptas en el capital socio espacial global. El cuestionamiento principal que Gutiérrez (2009) advierte es que los métodos tradicionales de transporte miden las redes desde la oferta (las empresas prestadoras), más que desde la demanda (las personas), afirmando que los datos básicos y universalmente utilizados, como el de pasajeros transportados o autos

ingresados por autopista, no expresan el uso de las redes (cuánto viaja quién), reconociendo una “movilidad oculta” la que no captan las estadísticas.

Resulta para ello necesario recoger y revalorizar lo subjetivo y la dimensión cultural, para lo que propone (Gutiérrez, 2017) el trabajo de campo y la incorporación de técnicas cualitativas -poco frecuentes en los estudios de transporte- como las entrevistas de vida cotidiana y movilidad, los mapas mentales, análisis del discurso, entre otros.

Tras estas conclusiones, este trabajo se plantea como aspiración futura la construcción de técnicas y adaptación de instrumentos de registro que permitan conceptualizar la observación para registrar e interpretar aquellas micro-dinámicas locales, materiales e inmateriales, vinculadas al espacio de la vialidad interurbana, de modo de profundizar en la caracterización de los patrones de relación ya reconocidos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBA, Artemio. Metrópolis argentinas: agenda política, institucionalidad y gestión de las aglomeraciones urbanas interjurisdiccionales. Martínez: Café de las Ciudades, 2010.

ALCALÁ, Laura Inés. Hacia la asimilación de las vías segregadas en el ámbito urbano. El caso de las Rondas de Dalt y del Litoral en Barcelona. Barcelona: Tesis doctoral UPC, 2004.

BALLENT, Anahí. Kilómetro Cero: la construcción del universo simbólico del camino en la Argentina de los años treinta. Buenos Aires en Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani, Nº 27, 2005.

BELLET, C. Y LLOP, J.M. Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias. Barcelona en Scripta Nova, vol VIII, nº 165, 2004.

CRAWFORD, Margaret. Difuminando los límites: espacio público y vida privada. En Martin Ramos (edit. 2014) La calle moderna en 30 autores contemporáneos. Barcelona: Ediciones UPC, 1989

DOMINGUES, Álvaro. La Calle de la Carretera: El exotismo en el viejo Portugal. En Martin Ramos (edit. 2014) La calle moderna en 30 autores contemporáneos. Barcelona: Ediciones UPC, 2010.

GUTIÉRREZ, Andrea. Movilidad o inmovilidad: ¿qué es la movilidad? Aprendiendo a delimitar los deseos. Buenos Aires en Actas XV CLATPU, 2009.

GUTIÉRREZ, Andrea. (comp.) Manual sobre metodologías de estudio aplicables a la planificación y gestión del transporte y la movilidad: recomendaciones sobre el uso de herramientas cuali-cuantitativas de base territorial. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Eudeba, 2017.

HAESBAERT, R. O mito da desterritorializacao. Río de Janeiro: Ed. Bertrand, 2004.

INDOVINA, Francesco. La metropolización del territorio. En: Font, Antonio (ed.) La explosión de la ciudad. Transformaciones territoriales en las regiones urbanas de la Europa Meridional. Ministerio de Vivienda, España, 2007.

LLOP. J. M. Ciudades intermedias y urbanización mundial. Ajuntament de Lleida, UNESCO, UIA, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1999.

MANTOVANI, G. Procesos expansivos de la urbanización en Santa Fe. Los casos singulares de la expansión interior y fluvial, y sus planes particulares (1967-1980). Santa Fe: Tesis de Maestría en Gestión Urbana municipal y comunal, FADU-UNL.
MONTEJANO, J. A. Metropolización del territorio y regiones urbanas intermedias. El caso del ámbito central del Camp de Tarragona 1977/2008. Barcelona: Tesis doctoral UPC, 2010.
SECCHI, Bernardo. El espesor de la calle. En Martin Ramos (edit. 2014) La calle moderna en 30 autores contemporáneos. Barcelona: Ediciones UPC, 1989.

URBANIZAÇÃO DISPERSA: TECIDO URBANO NA EXPANSÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR – RMS. FENÔMENO DE EXCLUSÃO OU NOVO PADRÃO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL?

Ma. das Graças B. Gondim dos Santos Pereira

Faculdade de Arquitetura da UFBA
mariagbgsp@ufba.br

Gilberto Corso Pereira

Programa de Pós-Graduação UFBA
corso@ufba.br

RESUMO

Os processos mais dinâmicos da economia metropolitana de Salvador - a indústria, o turismo e lazer, e os desdobramentos na produção do mercado imobiliário – são confrontados com a produção de novas áreas urbanizadas e isoladas, registradas nos Censos Demográficos das duas últimas décadas. Busca-se compreender a produção do tecido urbano metropolitano, analisando as possíveis aproximações/correlações entre os processos de renovação dos setores econômicos que ancoram o modo de organização do território na virada do século XXI, expondo a especificidade da expansão urbana de uma metrópole duplamente periférica - internacional e nacional. Os estudos descem ao nível do tecido urbano, parâmetros e dados socioeconômicos, agregando novos elementos à compreensão do fenômeno da urbanização dispersa na singularidade local. As reflexões estão direcionadas pela questão colocada por Van Kempen e Marcuse (2000) sobre a pertinência de considerar a existência ou formatação de uma nova ordem urbana.

INTRODUÇÃO

Salvador, historicamente cotejada nas políticas públicas nacionais desde a sua fundação, assim se manteve no desenvolvimentismo e no regime de acumulação flexível e globalização da economia. Políticas públicas que, consubstanciadas no planejamento e, principalmente, nas ações efetivas de gestão a nível estadual, estabeleceram os principais condicionantes, fortemente influenciando a formação da atual espacialidade metropolitana. No desenvolvimentismo com: a política de "desconcentração concentrada" idealizada pela CPE/PLANDEB para o desenvolvimento industrial; a decisão locacional dos distritos industriais; a decisão política da localização do complexo petroquímico; a acessibilidade direcionada às concentrações industriais, que definem um sistema rodoviário estrutural, embrionário do que viria a se constituir nos vetores de expansão metropolitanos propriamente ditos; e, a urbanização concentrada na capital, progressivamente mais densa, por substituição do tecido urbano por meio da verticalização e subdivisão de glebas em lotes. Estes grandes marcos da estrutura da espacialidade metropolitana, no período seguinte, vão lastrear os novos processos de expansão metropolitanos.

O alto grau de concentração econômica, setorial e espacial na RMS, no período de acumulação flexível e a globalização da economia e, todo o esforço das políticas públicas refletido nas ações efetivas de gestão, foi direcionado à inserção no circuito global: política de incentivos fiscais para atração de investimentos; dotação de infraestrutura, suporte necessário à viabilização dos empreendimentos, e até mesmo capital de giro foram medidas adotadas expondo o grande protagonismo do capital internacional no direcionamento dos processos econômicos e consequentemente urbano/metropolitanos. Sob a nova conjuntura, do período acumulação flexível, os objetivos se adequam: no setor industrial, focaliza-se a diversificação da composição e fomento à industrialização, atraindo qualquer unidade industrial, sem requisito; no setor serviços, majorados neste período em decorrência da inserção global, da reestruturação produtiva - especialmente a terceirização -, do suporte ao incremento da corrente do comércio internacional, e dos serviços especializados do setor turismo, tornado atividade econômica prioritária; da indústria cultural, de entretenimento, lazer; e demais

estruturas de serviços relacionados às atividades de saúde, educação, abastecimento e outros itens que compõem a vida urbana.

Objetivo

Os estudos estão focados no processo de expansão metropolitano e no modo da organização territorial no contexto das grandes transformações havidas desde as décadas finais do século XX, nas escalas regional e intraurbana. A aproximação e reconhecimento das características do tecido urbano produzido revelam informações não detectadas nas análises da urbanização dispersa recorrentes, que focalizam predominantemente a circunstância e a disposição das manchas urbanas. Do estudo do tecido das áreas urbanizadas acrescidas entre 1991/2010, (IBGE) emergem dados que justificam retomar a questão trazida por Marcuse e Van Kempen (2000) relativa à pertinência de reconhecimento de uma nova ordem urbana, um padrão contemporâneo da expansão das metrópoles. A discussão é tensionada a partir dos parâmetros socioeconômicos, urbanísticos e ambientais que afloram dos estudos do tecido urbano, na especificidade de uma metrópole periférica nordestina, objetivo central desse texto.

Metodologia

Com base em referências bibliográficas e documentais o sistema teórico explicativo bem como o contexto socioeconômico e ambiental, a gestão e os efeitos territoriais foram compostos. Destaca-se como referencial a conceituação de urbanização dispersa de Reis Filho (2006)[75], traduzida em dois modelos teóricos de interpretação do fenômeno: o primeiro, centrado em estudos quantitativos e demográficos que tende a valorizar as mudanças tecnológicas como fator determinante da pulverização de população e atividades sobre o território; o segundo, mais politizado, entende a dispersão urbana como efeito da nova forma de operação do capitalismo.

A leitura do fenômeno na RMS inicia com a identificação, quantificação e georeferenciamento das áreas urbanizadas acrescidas e áreas isoladas nos Censos Demográficos de 1991/2000 e 2000/2010, IBGE, apropriado por década e por vetor de expansão. Vale-se de imagens aéreas (*Google Maps, Google Earth, Google Hibrid)* e imagens do *Street View.* Em cada setor censitário foram demarcadas as áreas efetivamente ocupadas - Áreas de Ocupação Homogênea -, e delimitado um polígono de estudo do tecido, para caracterização quali-quantitativa do padrão da urbanização, utilizando-se da metodologia baseada em aproximação sucessiva de imagens do objeto de estudo: a vizinhança, o entorno e o detalhe do tecido urbano disperso (CAMPOLI; MACLEAN 2007). Com imagens ortogonais foi possível caracterizar o tecido urbano com a extração dos parâmetros urbanísticos baseado na metodologia *Spacematrix* proposta por Haupt e Pont (2009).

Cotejando o segundo modelo interpretativo de Reis Filho que entende a dispersão urbana como efeito da nova forma de operação do capitalismo, a pesquisa busca conhecer os setores econômicos que ancoram o processo da expansão metropolitana na virada do século XXI e demandam novos espaços e infraestruturas, e as conexões com a produção de áreas urbanizadas dispersas na RMS: a indústria, o

[75] REIS, N. G. Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano. 1ª edição ed. São Paulo: Via das Artes, 2006.

turismo e lazer, e, por decorrência da dinamização destas atividades, o mercado imobiliário.

A indústria, visto que este setor marca a periodização de transformações nas cidades e regiões: no desenvolvimentismo, como condicionador da metropolização das cidades brasileiras; no atual período de acumulação flexível e globalização da economia, como fator influente dado às transformações na estrutura produtiva industrial, multiplicada em termos de estruturas técnicas e tecnológicas, administrativas e serviços, que ampliam a demanda do suporte urbano. O turismo, como forte segmento do setor terciário, devido à peculiaridade de ser consumidor de espaço e estruturador da organização territorial, é apreciado na relação que desenvolve com o território metropolitano. O mercado imobiliário, estreitamente ligado à indústria da construção civil, ativa suas estruturas para capturar os resultados da dinamização da economia em novas bases, adequando a produção do tecido urbano formal aos novos nexos da acumulação flexível e globalização e expansão do mercado informal.

Hipótese

Presumidamente, considerou-se que os novos padrões de tecido urbano, representariam diversificadas tipologias de fracionamento da terra, novos arranjos urbanísticos, novas formas de organização do mercado imobiliário – empreendimentos de múltiplos usos; novos padrões de projeto, novas formas de conjuntos urbanísticos, novas modalidades de gestão do espaço com formas condominiais diversas e complexas – loteamentos fechados, condomínios horizontais para residências e fábricas, e que projetos de desenvolvimento urbano deveriam ocorrer, mas fortemente, supôs-se que se encontraria a reprodução do padrão urbano de fracionamento e densificação num universo rural.

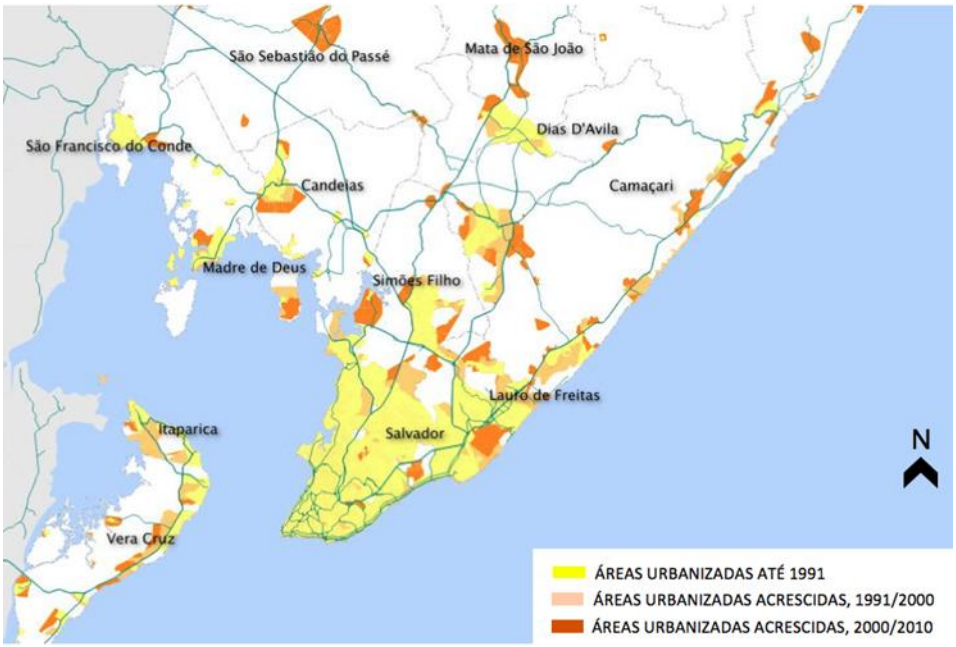
p. 368

PESQUISA

Áreas urbanizadas acrescidas

Com os resultados dos levantamentos das áreas urbanizadas acrescidas apura-se expressiva produção de novos tecidos urbanos na RMS. Considerando-se apenas as áreas com densidade superior a 250 hab/km2 (2,5 hab/ha) totalizam um acréscimo equivalente a 303 km2, área equivalente ao território continental do município da sede metropolitana, Cartograma 1. Crescimento que ocorre com produção proporcional em ambas as décadas.

Cartograma 1 – Áreas urbanizadas existentes até 1991 e áreas urbanizadas acrescidas, 1991 a 2010

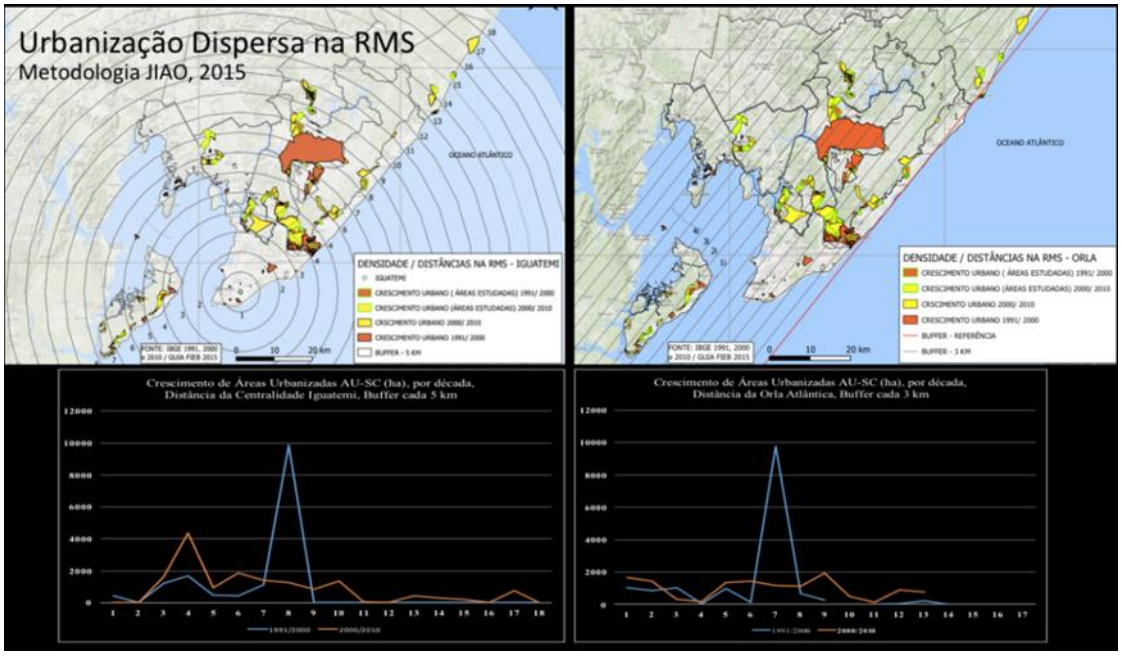


Fonte: IBGE; Elaboração própria.

Analisadas do ponto de vista da geolocalização, as áreas acrescidas estão situadas nos contornos das sedes municipais regionais, ou imantadas aos eixos viários que estruturam os vetores de expansão, ou desconectadas, como áreas isoladas. A partir do traçado de *buffers*[76], análises de duas situações explicitam o crescimento do tecido urbano no espaço metropolitano: *buffers* circulares a partir da centralidade do Iguatemi, cada 5km, e em linhas paralelas à orla atlântica, cada 3km. Na Figura 1, cartogramas e gráficos respectivos evidenciam a maior produção concentrada a distância de 35km e 40km da centralidade do Iguatemi, 1991/2000, e entre 5km e 15km, 2000/2010, mas se estendendo até 90km de distância. Enquanto com relação à orla atlântica distâncias de 15km a 20km, 1991/2000, e predominância do intervalo de 15km e 30 km, 2000/2010, adentrando até 42km da orla.

[76] Recurso metodológico utilizado por Jiao (2015).

Figura 1 – Urbanização dispersa, buffers Iguatemi e Orla, 1991/2000 e 2000/2010



Fonte: Elaboração própria.

A primeira análise dos setores censitários expos a condição dispersa da ocupação tendo sido apropriada ocupação média efetiva de 27% e 18%, para setores urbanizados acrescidos nas décadas 1991/2000 e 2000/2010, respectivamente. Destacar a área homogênea de ocupação nos setores censitários possibilitou apropriação mais acurada dos dados socioeconômicos, espaciais e de infraestrutura. p. 370

Buscando o contexto da dinâmica da economia e a relação com a produção dos novos tecidos, os setores econômicos de destaque na RMS foram analisados: a indústria, o turismo e o setor imobiliário.

A indústria na expansão metropolitana e o tecido urbano

Os três grandes marcos da indústria da RMS implantados no desenvolvimentismo foram: 1954, a Refinaria Landulpho Alves; 1967, o Centro Industrial de Aratu – CIA; 1974, o Complexo Petroquímico de Camaçari – COPEC. No período de acumulação flexível e globalização, os efeitos multiplicadores desta estrutura industrial implantada e os novos investimentos industriais[77], as dinâmicas próprias da pequena indústria urbana, os investimentos estatais e privados em outras áreas da economia, com expansão de serviços pessoais, impulsionaram o varejo, os *shopping centers*, e explicam o ritmo de urbanização e avanço da terceirização na RMS (CARVALHO; PEREIRA, 2008).

A repercussão na dinâmica metropolitana revela-se na taxa de crescimento populacional: Salvador cresceu a taxa de 9,6% enquanto os demais municípios a taxa

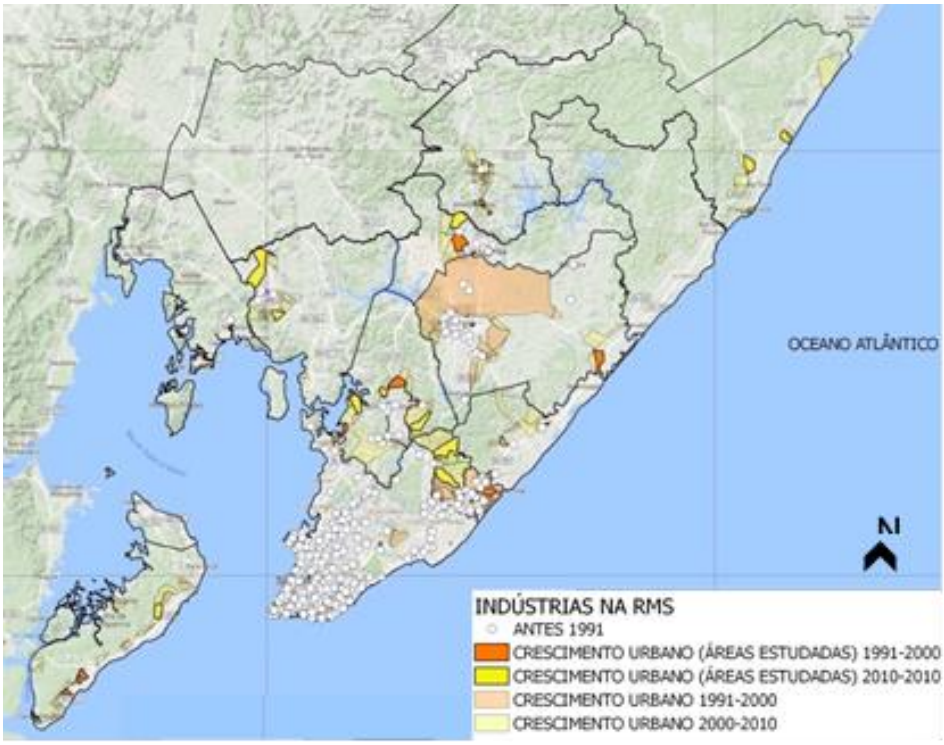
[77] Em 2001, o COPEC incorpora uma unidade de metalurgia do cobre e indústrias complementares, foi instalado o parque automobilístico (projeto Amazon da FORD), e o Complexo passa a ser identificado como Centro Industrial de Camaçari, integrando três complexos: o petroquímico, o metalúrgico do cobre e o automobilístico (SPINOLA, 2001).

de 36,7%[78], entre 2000/2010. Dinamização que se reflete na participação do PIB baiano e no direcionamento do mercado imobiliário. Outros fatores importantes são: a política de contratação regional da indústria automobilística, 90% do quadro, e a proporção de emprego direto/indireto de 1/10 da indústria horizontalizada[79].

Grande salto no numero de indústrias, a partir dos anos 1990, evidenciam tanto o crescimento da indústria quanto a concentração de novos setores urbanizados formando um arco entre Lauro de Freitas/Simões Filho no limite norte de Salvador, Cartogramas 2 e 3.

O crescimento industrial nas décadas 1991/2000 e 2000/2010 mostra-se concentrado em Salvador e em *clusters* que correspondem aos distritos industriais, em volume tal que encobre toda a representação da indústria mapeada até 1991, e está aderente à concentração de novas áreas urbanas produzidas no período. Na direção do litoral norte, tanto a política industrial de Lauro de Freitas quanto novas unidades industriais do município de Camaçari são implantadas na proximidade do litoral, num mesmo padrão de distribuição espacial que as ocupações urbanas incrementadas neste vetor entre 1991/2010.

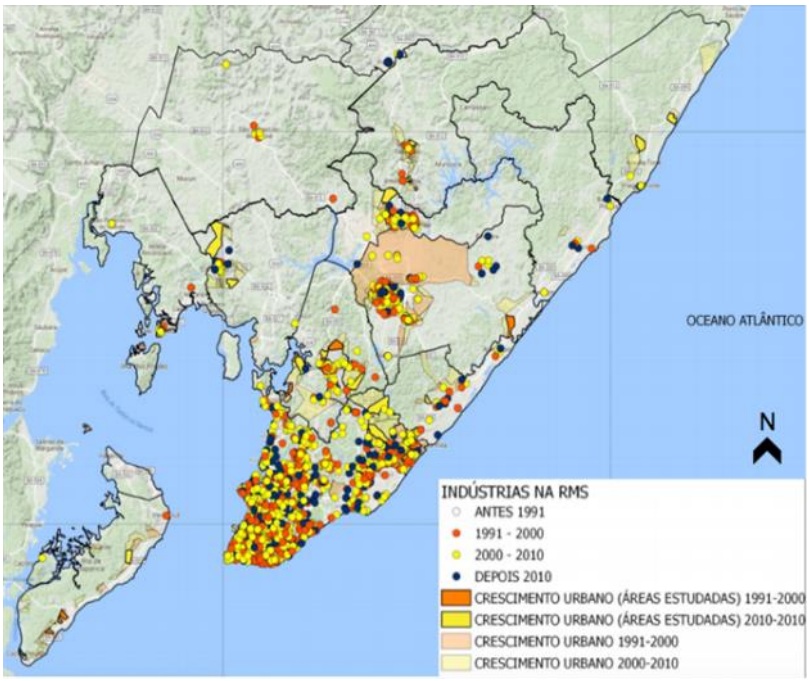
Cartograma 2 – Indústria na RMS, antes de 1991



Fonte: Guia FIEB, 2015; elaboração própria.

[78] Dados IBGE. Os percentuais desconsideram a população dos municípios novos agregados à RMS neste intervalo:
[79] Na indústria automobilística se traduz num incremento de 80.000 empregos totais.

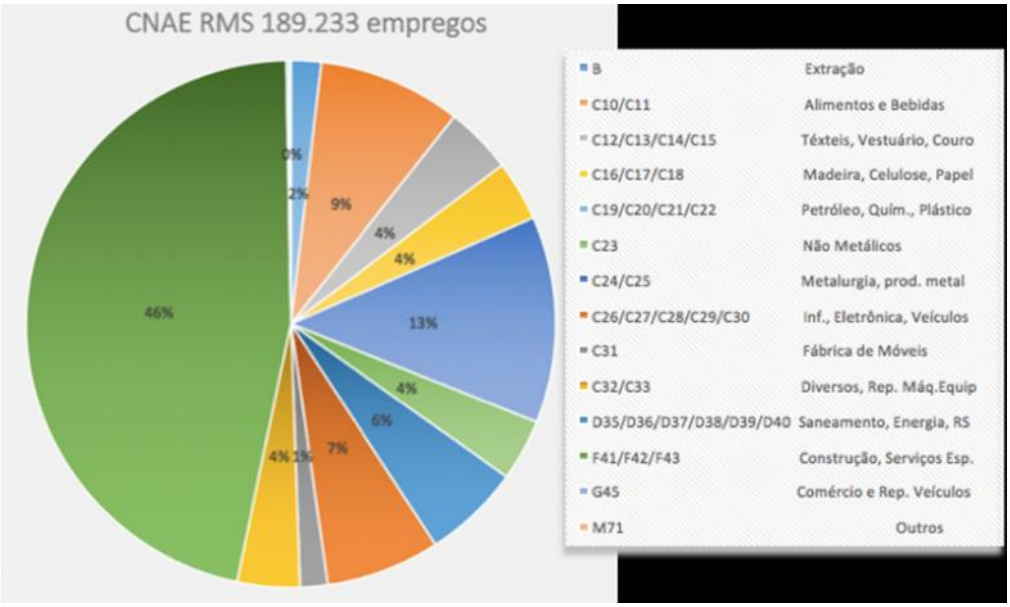
Cartograma 3 – Indústria na RMS, antes 1991, 1991/2000, 2000/2010, depois 2010



Fonte: Guia FIEB, 2015; elaboração própria

A indústria na RMS oferta 190 mil empregos (FIEB, 2015), sendo preponderante a indústria da construção civil, seguido da petroquímica e plásticos, e de alimentos e bebidas, conforme dados da CNAE, Figura 2.

Figura 2 – Categorização por Cadastro Nacional de Atividades Empresariais – CNAE RMS

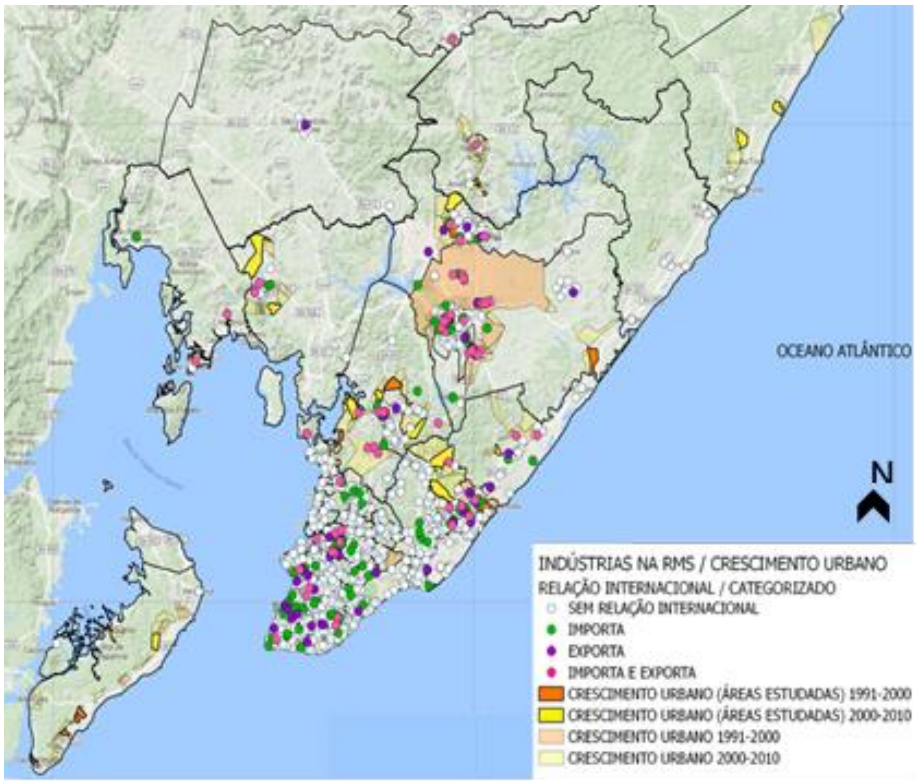


Fonte: CNAE; LCAD; elaboração própria.

A distribuição do emprego industrial, em tese, constitui-se em fator de atração para movimentos populacionais e para oportunidades de negócios nos municípios metropolitanos. A taxa do incremento do emprego agregado à indústria – emprego total e emprego por indústria com relação internacional -, na última década, foi de 1,12 em Salvador, enquanto que para os demais municípios foi de 2,20, embora Salvador tenha se mantido na liderança da oferta do emprego industrial até 2015.

O incremento do emprego da indústria com relação internacional – importação exportação – em números absolutos é pequeno, mas relativos, sinalizam forte mudança. Comparando o incremento do emprego na indústria com relação internacional quanto à sua concentração, temos que: o incremento nos municípios metropolitanos, na década de 1991/2000 foi de 67,2%, enquanto que em Salvador correspondeu a 32,80%; na década de 2000/2010 foi de 76,7%, e em Salvador correspondeu a 23,30%, Cartograma 4.

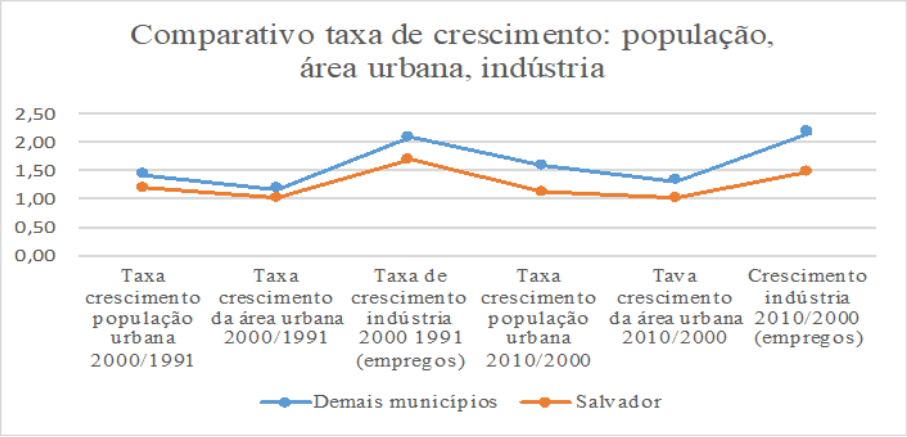
Cartograma 4 - Indústria na RMS, com relação internacional categorizado e crescimento urbano



Fonte: Guia FIEB, 2015; elaboração própria.

Comparando as taxas de crescimento da indústria, das áreas urbanas e das populações, relacionando Salvador com o conjunto dos demais municípios, Gráfico 1, temos que o ritmo de crescimento é maior no espaço regional do que na capital, crescente e acentuado na última década.

Gráfico 1 - Comparativo das taxas de crescimento: da população, da área urbana, indústria



Fonte: IBGE; Guia FIEB, 2015; CONDER; elaboração própria.

As inferências possíveis a partir desses dados permitem caracterizar um movimento sincrônico de crescimento das três variáveis. O ambiente de dinamização da economia acaba por influir na atração de população e se reflete também no incremento da infraestrutura urbana, apesar de que, a absorção desta população, por muitos estudos (CARVALHO, 1990; FRANCO, 2013) não corresponde em empregabilidade e tampouco há impregnação direta e proporcional do investimento da indústria nos territórios em que se implantam.

p. 374

O turismo na expansão metropolitana e o tecido urbano

O setor turismo, institucionalizado e estruturado, com políticas públicas definidas desde os anos 60, ganhou destaque como importante setor econômico. O produto turístico da RMS compõe-se, principalmente, pela própria sede metropolitana, relacionada ao turismo cultural e de eventos; a ocupação tradicional das ilhas, principalmente Itaparica, voltada para o turismo de segunda residência e veraneio (as ilhas carecem de maior integração para configurar um vetor de desenvolvimento metropolitano); e, a porção litorânea norte, um espaço conquistado para o turismo a partir dos anos 90.

Concentrando na direção litorânea norte metropolitana, entre 1991/2010, este espaço foi privilegiado no planejamento do desenvolvimento do turismo[80], e, de acordo com a lógica de integração mundial dos mercados, ao Estado coube a especialização do território, adequando-o às expectativas do capital internacional: realização da infraestrutura viária, saneamento, urbanização, ações de capacitação e esforço mercadológico.

Seguindo o modelo rodoviarista, sobre um território de relações rurais, pequenas localidades esparsas e ocupações rarefeitas: pequenas vilas de pescadores na orla e pequenos agrupamentos residenciais ligados à atividade rural nos espaços interioranos, foi realizada da rodovia BA – 099, Linha Verde, no início dos anos 90, eixo restruturador da ocupação na porção litorânea norte da região metropolitana.

[80] Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste, PRODETUR-NE.

Este eixo viário promove, desde Salvador, a segmentação socioespacial e territorial ao longo de todo o litoral, e constitui-se também em divisor para a funcionalização do espaço, ocupação do solo, valoração da terra, orientando apropriações distintas, pela população, pelos setores econômicos, em especial pelo turismo, e, em decorrência, pelo mercado imobiliário, sendo tributário de investimentos em gradações também distintas.

A dinamização dos investimentos que decorre da implantação de infraestrutura do litoral norte caracterizou dois momentos: entre 1993-1998, primeira etapa de transformações, quando os meios de hospedagem cresceram 2,6 vezes (PRODESU, 2001); na segunda etapa, marcada pela aceleração do investimento estrangeiro, a oferta de leitos, entre 2001 e 2006 cresceu 54,5%, totalizando 12.998 leitos, e o destino turístico é ampliado para além dos limites metropolitanos. Nesta segunda etapa foram registradas entre intenções de projeto e planejamento 19.400 unidades habitacionais hoteleiras (44.620 leitos), conforme dados da SUINVEST/SETUR, 2007, todos com previsão de inauguração entre 2008 e 2012.

O ano de pico do investimento estrangeiro foi 2006, a partir de quando se observa a quebra de expectativa e mesmo reversão do desempenho do destino turístico Litoral Norte - Zona Turística Costa dos Coqueiros. Entre 2007 e 2016, enquanto Salvador cresceu a oferta hoteleira em 3.429 UHH, o Litoral Norte produziu 1.065 UHH (SUINVEST/SETUR). Acentuado pela crise internacional de 2008, no período de 2011 a 2016, na RMS foram inauguradas 2.863 UH hoteleiras, mas, nenhum empreendimento estrangeiro neste intervalo.

O turismo e lazer, analisados em termos da potência das transformações conduzidas pelo setor, caracterizou um processo de transformação radical, imerso em contradições, como setor estruturador e consumidor de território, ao tempo que indutor de processos ambientais degenerativos.

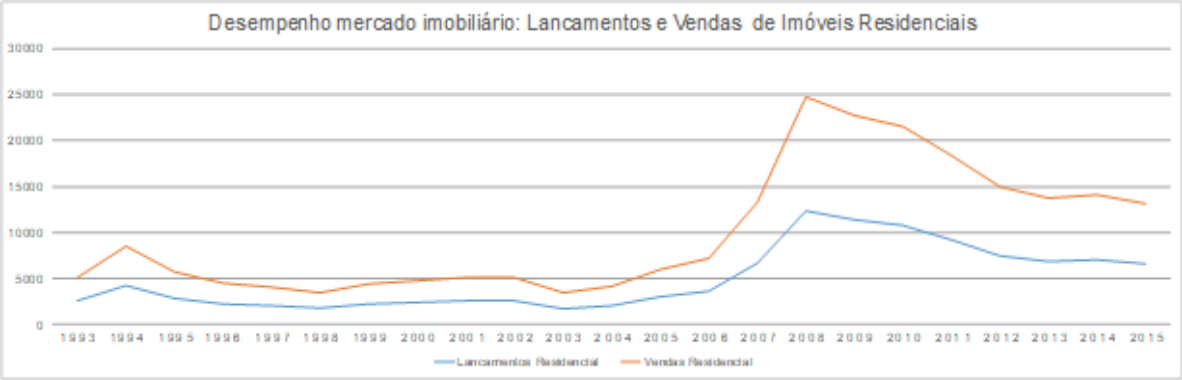
Desdobramentos no setor imobiliário e o tecido urbano

Os movimentos populacionais de deslocamento para as capitais, no desenvolvimentismo, assim como a dinâmica populacional com a redistribuição produtiva da indústria, no período de acumulação flexível, não foram determinantes exclusivos das transformações urbanas. Outros fatores, como aspectos culturais, são fortemente influentes na reorganização do território (OJIMA, 2008).

A dinamização do setor imobiliário, nas primeiras décadas do século XXI, é atribuída, frequentemente, à ascensão econômica de uma parcela da população antes impossibilitada para contratação de financiamento habitacional. Localmente outros fatores concorreram: parcerias dos agentes locais com grandes empresas do mercado internacional, nacional do eixo sul-sudeste e da região nordeste; interesse de investidores oriundos do sul-sudeste nos baixos custos de produção local relativos aos praticados naquela região; expansão da indústria com produção reorganizada; forte aporte de capital internacional na indústria e no turismo alimentando a relação oportunista do setor. Como o boom imobiliário acontece simultaneamente em outras metrópoles brasileiras, argumentos mais gerais têm sua pertinência: a retomada do crescimento da economia brasileira, a ampliação da renda e do emprego e a redução das taxas de juros e das facilidades de financiamento.

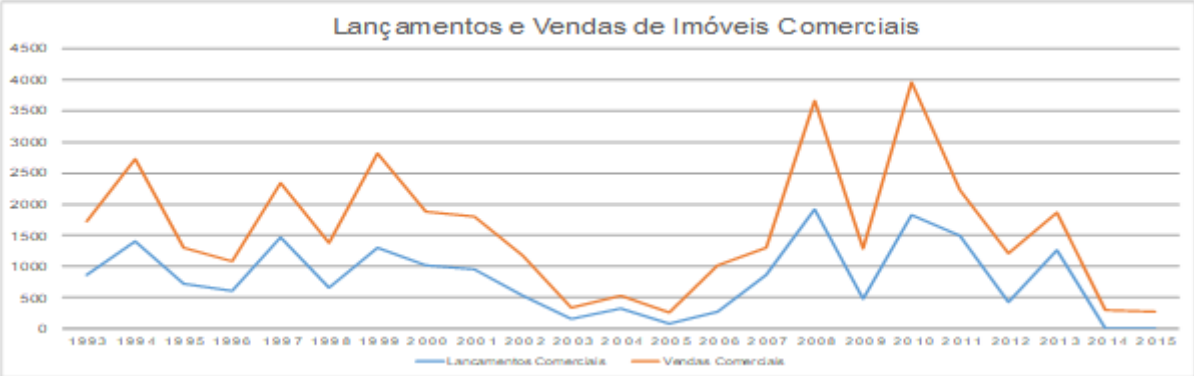
Os Gráficos 2 e 3, evidenciam as variações do contexto socioeconômico: duas inflexões do comportamento em 1994 e em 2008, e queda vertiginosa dos lançamentos em 2012 com mínimo em 2013; o segmento de imóveis comerciais, demonstra maior sensibilidade para as alterações conjunturais, com outros períodos de oscilação entre 1997 e 1999, seguido de declínio entre 2003 e 2005, e ascensão com máxima em 2008, seguido de queda abrupta, outro pico em 2010 e declínio até o mais baixo nível a partir de 2014. Pode-se, por estes dados, afirmar que os anos 2013 e 2015 corresponderam ao período de maior impacto da crise no mercado imobiliário.

Gráfico 2 - Desempenho do mercado imobiliário: Imóveis Residenciais, 1993 a 2015



Fonte: ADEMI, 2015

Gráfico 3 - Desempenho do mercado imobiliário: Imóveis Residenciais, 1993 a 2015



Fonte: ADEMI, 2015

Um conjunto de iniciativas favorece a produção de tecido esparso, cada vez mais distanciados da sede metropolitana, à qual ficam reservados os serviços de ponta que requerem grandes concentrações. Com histórica atuação na praça de Salvador, o setor imobiliário passa incluir no seu campo de interesse as cidades de Feira de Santana, Lauro de Freitas, Camaçari, Alagoinhas e outros (ADEMI, 2009); os loteamentos Terras Alphaville I, II e III, destinados às classes média alta e alta, contradizem o argumento de que apenas os pobres buscavam residir fora da capital e atraem outros empreendimentos que usufruem dos efeitos destas realizações; as ocupações litorâneas, originadas como segunda residência, ou não, hoje, parte foi incorporada ao tecido urbano consolidado, e muitas, de alto padrão, localizam-se dispersas no espaço

metropolitano; os bairros novos,[81] em implantação no entorno de Camaçari, testemunham o fortalecimento das centralidades metropolitanas.

As sedes dos municípios metropolitanos, melhor equipadas, destacadamente, Lauro de Freitas, Camaçari e Simões Filho, conformam uma nucleação avançada a norte, deslocando o vértice da península de Salvador, como uma nova centralidade metropolitana: além de uma constatação geográfica, o grave entrave no acesso a Salvador (Av. Luís Viana Filho - Paralela ou BR-324) empuxa as atividades para o espaço metropolitano.

Complementa o rol de fatores que vêm rebocando a produção de novos tecidos urbanos para o território peri-urbano metropolitano: a convergência da ampliação continuada do emprego; a relativa redução do valor da terra e dos custos de produção habitacional; a consolidação do apoio urbano com serviços cada vez mais completos; as oportunidades de vivenciar ambientes mais naturais e a liberalidade do território que as TIC oferecem. A baixa capacidade da capital para a dinamização regional, apesar da grande polaridade que exerce como mercado e como concentração de serviços, não refreiam as produções espontâneas ou empresariais no espaço metropolitano.

Processo recente do setor imobiliário explicita nova onda da produção imobiliária na RMS. Os loteamentos implantados nos anos 60/70/80, com forte motivação para o lazer e proximidade com a natureza – chácaras, com áreas entre 2 mil a 8 mil m2 – são objeto de re-loteamento, atualizando para um padrão de moradia citadino: seja na forma de villages em lotes-chácaras; re-parcelamento com subdivisão de lotes; outros formatos de complexa engenharia imobiliária de sub-loteamentos; ou ocupações pluridomiciliares, empreendimentos imobiliários ou programas habitacionais populares estatais: Minha Casa, Minha Vida, essencialmente. Morar nos espaços peri-urbano metropolitanos não significa a busca do espaço idealizado da vida alternativa mas o avanço de padrões citadinos sobre formas anteriores da ocupação do espaço metropolitano, urbano e rural.

p. 377

O tecido metropolitano acrescido nas décadas 1991/2000 e 2000/2010

As áreas urbanizadas acrescidas nas décadas estudadas, quanto à relação com o tecido urbano preexistente correspondem: a ocupações na fronteira do tecido urbano; ocupações que se desenvolvem ao longo de viário conector ente duas concentrações urbanas; ou, são áreas isoladas, acessíveis por única via e circundada por espaço não ocupado.

A análise quali-quantitativa do tecido urbano, por aproximação sucessiva de imagens aéreas, apontou tanto parâmetros do tecido quanto o comprometimento ambiental da estrutura urbana efetivada, exemplificado pelas imagens do setor censitário abaixo, Figura 3.

[81] Empreendimentos: Vívea Nova Camaçari e Reserva Camassarys.

Figura 3 – Imagens de aproximação sucessiva: Setor censitário e tecido urbano

Fonte: Google; Elaboração própria.

A metodologia colocou em evidência o objeto da pesquisa – urbanização dispersa -, revelando a baixíssima ocupação dos setores censitários e permitiu leitura mais acurada dos dados. Submetendo os dados à 'arrogância das médias', as áreas acrescidas estudadas apresentam o seguinte o perfil socioeconômico, Tabela 1.

p. 378

Tabela 1 – Média do Perfil socioeconômico das áreas acrescidas 1991/2010

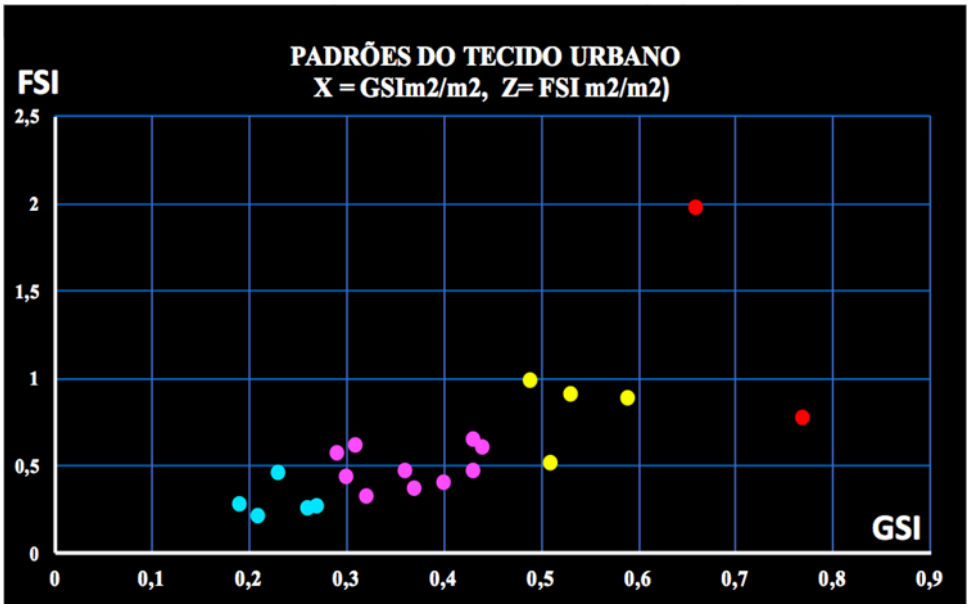
39	%	população sem renda
40	%	desempregados
55	%	recebem entre 1 a 5 Salários Mínimos – SM
6%	%	recebem de 5 a 10 SM
38	%	dos responsáveis pelas famílias não tem instrução formal ou tem o nível básico incompleto
8	anos	média de escolaridade

Fonte: Elaboração própria.

A maioria das áreas urbanizadas estudadas se enquadra no padrão de ocupações precárias: ruas sem pavimento nem calçadas são predominantes, drenagem em 38% dos casos, dispõem de infraestrutura básica de energia e abastecimento de água, coleta de lixo semanal, e esgotamento sanitário lançado a céu aberto para aproximadamente 50% das moradias, e em menor número, soluções com fossas, sendo as ligações à rede pública exceções. Verifica-se ausência de equipamentos públicos e acesso a transporte público a distâncias aproximadas de 5km. Registrou-se baixa ocorrência de praças, sem equipamentos, eventuais campos de futebol, no entorno, e praia a distância média de 13km. Quanto às habitações, é dominante o padrão uni-domiciliar.

Os parâmetros urbanísticos foram apropriados e tratados utilizando-se da metodologia *Spacematrix* (HAUPT e PONT, 2009) sendo assim possível categorizar três padrões de tecido urbano e dois pontos atípicos, Gráfico 4.

Gráfico 4 – Padrões do tecido urbano na RMS, 1991/200 e 2000/2010, Spacematrix



Fonte: Elaboração própria.

Os indicadores principais e derivados[82] da metodologia *Spacematrix* conferem clareza na determinação dos tipos, conforme Tabela 2.

Tabela 2 – Spacematrix, Tipologia do tecido urbano na RMS, 1991/2010

TIPO 01	FSI	GSI	N	OSR	H	DENS. HAB.
Intervalo	0,21-0,46	0,19-0,27	0,01-0,03	1,68-3,65	1-2	2-37
Média	0,296	0,232	0,018	2,746	1,6	20,63
TIPO 02	FSI	GSI	N	OSR	H	DENS. HAB.
Intervalo	0,32-0,65	0,29-0,44	0,01-0,03	0,87-2,12	1-2	11- 45
Média	0,487	0,365	0,022	1,374	1,4	28,71
Tipo 03	FSI	GSI	N	OSR	H	DENS. HAB.
Intervalo	0,51-0,98	0,49-0,59	0,02-0,04	0,04-0,96	1-2	17-73
Média	0,82	0,53	0,0275	0,6175	1,75	46,37
ATÍPICOS	FSI	GSI	N	OSR	H	DENS. HAB.
Intervalo	0,77-1,98	0,66-0,77	0,02-0,03	0,17-0,29	1-2	17-23
Média	1,375	0,715	0,025	0,23	2	19,80

Fonte: Elaboração própria.

Os tipos se diferenciam pelas densidades de diferentes entidades com relação à área da gleba, caracterizando a espacialidade que os singulariza: área construída, área ocupada, área do sistema viário, área de espaços abertos e altura.

[82] Indicadores principais do tecido: Área construída (FSI); Área Ocupada (GSI); Densidade da rede viária (N). Os indicadores derivados do tecido urbano: espaço aberto (OSR) e altura (H).

CONCLUSÕES

Os estudos, orientados para o conhecimento do modo de organização territorial na metrópole de Salvador, perscrutando a relação da ocorrência das novas áreas urbanizadas com a dinâmica da economia regional, não aparta os dois modelos teóricos explicativos de Reis (2006): tanto a influência das TICs quanto os efeitos da nova forma de operação do capitalismo estão fortemente imbricados e em conjunção são concorrentes na explicação do modo disperso de organização do território metropolitano. Registre-se que, singularmente, o início do movimento de expansão foi condição definida ainda no desenvolvimentismo com a localização dos distritos industriais e influenciado pelas transformações culturais que alimentaram o mercado imobiliário nos anos 80. No atual período, as sinalizações dos setores econômicos, indústria (volume de empregos agregados) turismo (produção UHH) e setor imobiliário (novas tipologias e empreendimentos) são fortes indicativos de uma dinamização regional maior, menos subordinada à Salvador. As evidências favorecem à interpretação de que o conjunto dos demais municípios da RMS se encontra sob força de expansão própria, um processo de reestruturação que tende a não retroalimentar crescimento na cidade de Salvador e, sim, expandir nas áreas periurbanas metropolitanas.

As hipóteses colocadas se confirmam quanto à diversidade de tipologias de fracionamento e produção de novas modalidades de uso do espaço metropolitano. Os dados relativos aos tipos de tecido urbano estudados confirmam o padrão citadino das ocupações, à exemplo das densidades populacionais que apresentam média para os setores censitários de 788 habitantes/km2 e na área de ocupação efetiva densidades médias de 4.950 habitantes/km2, num universo rural.

Aflora como discrepante que as áreas urbanizadas estudadas não caracterizem ocupações vinculadas a empreendimentos seja da indústria, do turismo e lazer. O baixo padrão socioeconômico das ocupações permite inferir que concentram populações que não tiveram condição de inserção econômica (40% desempregados), ou por baixa qualificação educacional (8 anos de escolaridade), ou compõem a massa que se mobiliza pela idealização de uma empregabilidade que não se concretiza.

Entrevistas realizadas apontaram percentual de mobilização em função de residir na proximidade do emprego, mas, marcadamente, na ponderação ressaltam os vínculos de parentesco e pertencimento, significando o retorno ao abrigo, principalmente de avós, o que sugere o efeito das aposentadorias rurais considerando o alto nível de desemprego que se atinge neste momento.

Como os fatores econômicos são determinantes de grande impacto, o valor da terra em Salvador, com área de transição rural/urbana esgotada e altíssima densidade urbana, nesse sentido, força a população de baixa renda a continuar buscando abrigo no espaço periurbano metropolitano, como uma extensão do território intraurbano onde talvez desejasse preferencialmente se acomodar.

A produção de áreas urbanizadas pulverizadas no território metropolitano e todo o contexto socioeconômico e de desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicação, componentes que condicionam o modo disperso como um padrão que se generaliza, corroboraria a tese de Marcuse e Van Kemp. O diferencial encontrado, quando se adentra a escala do tecido e quando se analisa as condições da sede

metropolitana, que impõe o movimento de migrações intra-regionais, nos autoriza a concluir pela diferenciação deste processo na RMS. A metrópole duplamente periférica acusa ser o fenômeno da urbanização dispersa de natureza diversa do que tem se revelado em outras cidades da região sul/sudeste. Na produção de áreas urbanizadas dispersas se agrega um fator que decorre não da dinâmica da economia, mas do resíduo do sistema produtivo capitalista: a geração de subdesenvolvimento estrutural que lhe é intrínseco (OLIVEIRA, 1972).

O fenômeno da urbanização dispersa amplifica a diversidade de suas expressões na revelação das áreas precárias produzidas pela condição de exclusão socioeconômica e territorial das populações, ao menos nesta região metropolitana nordestina.

REFERÊNCIAS

BAHIA. SEPLANTEC/CONDER. Programa de Desenvolvimento Sustentável do Litoral Norte, PRODESU. 2001.

CAMPOLI, Julie, MAC LEAN, Alex S. Visualizing Density. ILP, Cambridge, Massachusetts, 2007.

CARVALHO, Inaiá; PEREIRA, Gilberto C. Como Anda Salvador e sua Região Metropolitana. In: CARVALHO, I.; PEREIRA, G. C. Como anda Salvador. 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2008.

FRANCO, Ângela. Globalização e Fiesta na Bahia: impactos e tendências da implantação da indústria automobilística na Região Metropolitana de Salvador. Tese de Doutoramento orientação Profa. Angela Ma. Gordilho, PPG-AU FAUFBA, 2008.

HAUPT, P.A.; BERGHAUSER PONT, M.Y. Space, Density and Urban Form. 2009. ISBN 9789052693750, Disponível em:<uuid:0e8cdd4d-80d0-4c4c-97dc-dbb9e5eee7c2> Acesso em: 30/06/2017.

IBGE, C. de D. e D. de I. Base de informações do Censo Demográfico 1991: Resultados do Universo por setor censitário, [s.d.].

IBGE, C. de D. e D. de I. Base de informações do Censo Demográfico 2000: Resultados do Universo por setor censitário, [s.d.].

IBGE, C. de D. e D. de I. Base de informações do Censo Demográfico 2010: Resultados do Universo por setor censitário, [s.d.].

MARCUSE, P., VAN KEMPEN, R. Globalizing cities: a new spatial order? New York: Routledge, 2000.

OJIMA, R. Novos contornos do crescimento urbano brasileiro? O conceito de urban sprawl e os desafios para o Planejamento regional e Ambiental. GEOgrafia, Vol. 10, n. 19, p 45-29, 2008.

OLIVEIRA, F. A economia brasileira: crítica à razão dualista. In: Estudos CEBRAP, 2, 1972.

REIS, N. G. Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano. 1a edição ed. São Paulo: Via das Artes, 2006.

A CIDADE-REGIÃO DE PORTO ALEGRE: ANÁLISE DA DESCONCENTRAÇÃO METROPOLITANA A PARTIR DE DADOS SOCIOECONÔMICOS

Leonardo Oliveira Sassi

Graduando em Geografia, UFRGS, leonardo.o.sassi@hotmail.com.

Paulo Roberto Rodrigues Soares

Professor Titular do Departamento de Geografia, UFRGS, paulo.soares@ufrgs.br

INTRODUÇÃO

De forma ampla e simplificada, pode-se datar o início do processo de metropolização, a nível nacional, a partir das políticas desenvolvimentistas voltadas para a modernização do campo e a industrialização, implementadas na década de 1960 e 1970 pela ditadura civil-militar[83], ocasionando a concentração de população no entorno de áreas industriais relativamente próximas às metrópoles. Desde então as dinâmicas que compõem a configuração deste processo estão em constante mudança, como aponta Lencioni (2011, p. 33), para quem as áreas metropolitanas estão "*...em constante movimento de estruturação - desestruturação - reestruturação.* "

As estruturas, formas e funções socioespaciais, bem como o próprio processo de metropolização, divergem conforme seus contextos e locais de enunciação específicos, onde leves alterações nas dinâmicas socioeconômicas são rapidamente traduzidas na (re)estruturação das áreas metropolitanas. Contudo sem deixar de seguir as tendências globais homogeneizantes, guiadas pela racionalidade econômica capitalista. Podemos entender tais movimentos como um processo dual, contraditório e complementar (MARICATO, 2011, p. 08).

Assim cabe destacarmos dois momentos da história recente que são de suma importância para a análise das atuais áreas metropolitanas brasileiras. O primeiro consiste nas mudanças que se deram a partir da década de 1990 com a expansão globalizada do capitalismo sob as égides neoliberais (FEDOZZI; SOARES; MAMARELA, 2015, p. 20), que associada aos avanços do período, caracterizado por Santos (2014), como técnico-científico-informacional, conduziram-nos a desregulamentação fiscal, trabalhista e de gestão do território. Impulsionando a dispersão das áreas industriais para localidades mais distantes das metrópoles, mas ainda dependentes destas em serviços avançados, funções administrativas e contingentes de força de trabalho. Consequentemente a urbanização acompanha esta dispersão industrial ocasionando um aumento significativo da malha urbana e do setor de serviços (LACERDA, 2012, p. 37).

O segundo momento histórico refere-se à subordinação do Brasil ao capitalismo financeiro mundializado, onde a lógica dominante vê os espaços urbanos como mercadorias à serviço da produção e reprodução do capital financeiro, intensificando ainda mais a dispersão industrial e urbana (LENCIONI, 2015, p. 154), realizadas de forma planejada apenas para a maximização dos lucros. Também na escala nacional, testemunhamos neste período, de modo mais relevante, a ascensão e ruína de um modelo político-econômico neodesenvolvimentista ou neoliberal periférico. Onde os inegáveis avanços sociais ancorados em políticas públicas, foram construídos sob a exploração insustentável da natureza, robustos programas e incentivos ao setor da construção civil associados a desregulamentação do setor financeiro com o crescimento astronômico das concessões de crédito (GUDYNAS, 2009; MARICATO, 2013; ROLNIK, 2015).

[83] Maiores informações sobre o processo de metropolização no Brasil e os múltiplos fatores da sua constituição, nas diferentes regiões do país podem ser apreciados no estudo realizado pelo IBGE, IPEA e UNICAMP nos anos de 2001 a 2003, denominado "Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil".

A CIDADE-REGIÃO DE PORTO ALEGRE E OS OBJETIVOS DE PESQUISA

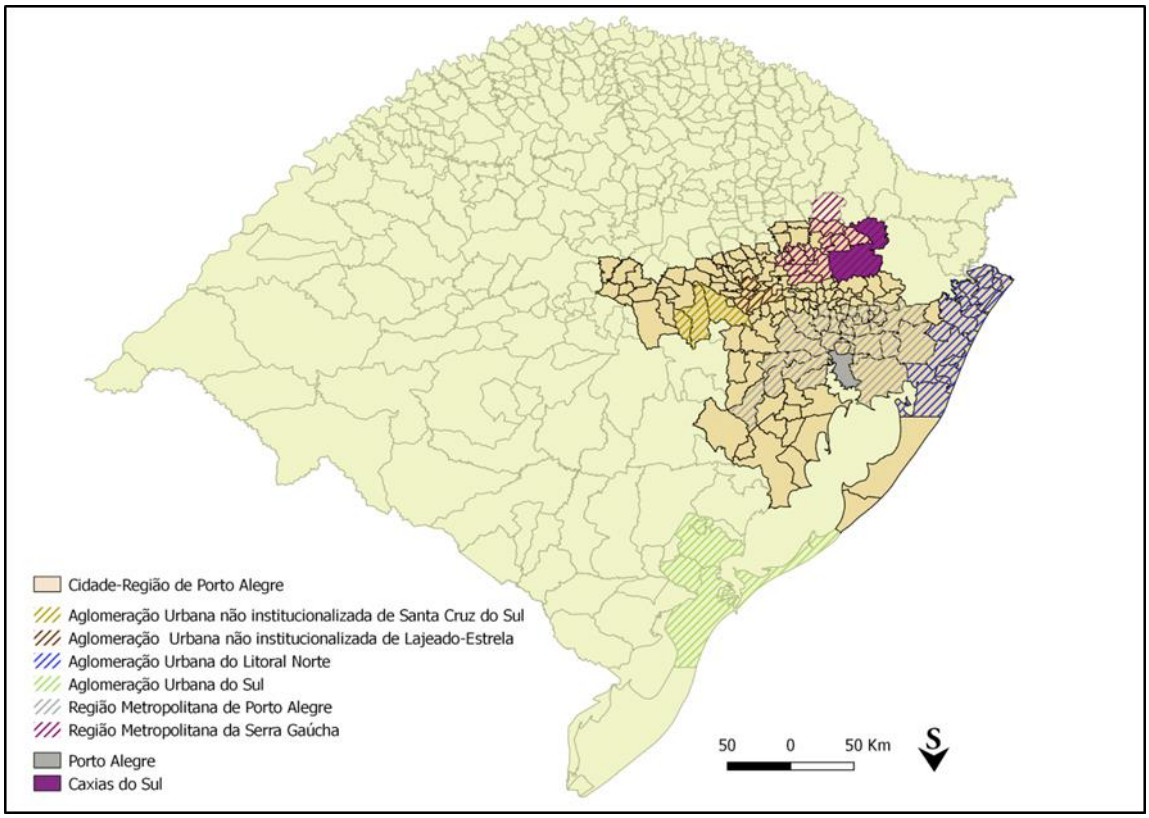
Entendemos por Cidade-Região um conjunto de centro urbanos, entre os quais se estabelecem relações de interdependência e complementaridade, formando uma estrutura socioespacial complexa, multicêntrica e hierarquiza. Fruto das condições de flexibilidade exigidas pelo atual regime de acumulação do capital, produzindo uma homogeneização das condições gerais de produção e da própria paisagem (LENCIONI, 2005, p. 54).

O município de Porto Alegre e os núcleos urbanos do seu entorno conformados desde os anos finais da 1960 como "área metropolitana" e institucionalizados como Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) em 1974, acompanham essas transformações com mudanças importantes, tanto com a incorporação de novos municípios ao seu território, como com mudanças na sua organização socioespacial interna[84].

Neste artigo buscamos então investigar, através de alguns indicadores socioeconômicos selecionados, como as recentes mudanças nos cenários político e econômico, tanto na escala global como local, no período entre o início do século XXI e o atual momento, impactam a área que concentra o processo de metropolização no estado do Rio Grande do Sul (RS), qual seja, a denominada por Soares, Schneider e Costa (2009), Cidade-Região de Porto Alegre. Essa estrutura socioespacial influência e polariza a organização e ordenação territorial de todo o estado, atuando também com relativa relevância nas escalas regionais e nacionais (IBGE, 2008) e, apesar das poucas investigações e trabalhos académicos, sem dúvida possui diversas relações com outras grandes metrópoles meridionais da América Latina, como Montevidéu, Buenos Aires, Santiago e Assunção.

[84] O livro "*Porto Alegre: Transformações na Ordem Urbana*", da série "*Metrópole: Território, Coesão Social e Governança Democrática*", organizado por Luciano Joel Fedozzi e Paulo Roberto Rodrigues Soares, apresenta, sobre diversas perspectivas, estas mudanças ocorridas na área metropolitana de Porto Alegre entre os anos de 1980 a 2010.

Mapa 01 - Localização da Cidade-Região de Porto Alegre e das Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas no estado do RS.



Elaborado pelos autores, 2018. Fonte: IBGE e MOURA; KLEINKE (1999).

Totalizando 164 municípios e 6.549.140 habitantes a Cidade-Região de Porto Alegre corresponde a mais de 58% da população total dos 497 municípios do estado Rio Grande do Sul. Bem como representam 73,61% do Valor Adicionado Bruto (VAB) do setor Industrial e 64,64% do Valor Adicionado Bruto (VAB) de Serviços (FEE, 2015). A instituição deste recorte espacial de análise se dá com base na identificação das aglomerações urbano-industriais com distância de até 120 quilômetros da metrópole de Porto Alegre (SCHNEIDER; SOARES, 2010, p. 119), posteriormente verificou-se a qual microrregião da publicação do IBGE (1990) Divisão Regional do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas pertenciam os municípios polo destes aglomerados, sendo composta a Cidade-Região de Porto Alegre pela somatória destas microrregiões.

Este artigo insere-se dessa forma no âmbito de investigações sobre processos de transformação nos espaços metropolitanos, os quais estão diretamente ligados às atividades econômicas e refletem-se nas questões sociais, políticas e espaciais, não necessariamente organizadas como causa e consequência, mas sim de forma dialética. Visamos assim aprofundar o processo de conhecimento sobre as mais recentes transformações e os possíveis rumos do desenvolvimento metropolitano e seus reflexos na organização socioespacial da Cidade-Região de Porto Alegre. Contribuindo com informações para o planejamento público e da sociedade civil organizada.

METODOLOGIA

Buscamos deste modo entender, através da análise de indicadores socioeconômicos e novas formas de organização espacial, como se dá o processo de desconcentração metropolitana, principalmente a partir das Regiões Metropolitanas institucionalizadas de Porto Alegre (RMPA) e da Serra Gaúcha (RMSG), assumindo-se que estas regiões somadas a municípios do seu entorno e a outras aglomerações urbanas conformam a Cidade-Região de Porto Alegre, diretamente ligada à economia global devido à posição da metrópole de Porto Alegre.

Para abordar os processos objetos de estudo deste artigo, foi realizado o levantamento e estruturação de alguns indicadores socioeconômicos, quais sejam:

- VAB (Valor Adicionado Bruto) na escala municipal e estadual, para os anos de 2002, 2005, 2010 e 2015[85], disponibilizados pela Fundação de Economia e Estatística (FEE), visando caracterizar, dimensionar e localizar espacialmente a presença dos setores econômicos na Cidade-Região de Porto Alegre e no estado do Rio Grande do Sul (RS).
- Potencial de consumo urbano municipal por classe de rendimento para o ano de 2016 disponibilizado pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio Grande do Sul (SEBRAE/RS), com o intuito de observar como se distribui espacialmente o poder aquisitivo da população no recorte pesquisado.

Os dados coletados referentes aos indicadores foram organizados em tabelas e inseridos no aplicativo computacional de licença aberta *Quantum GIS*, conhecido como uma ferramenta de Sistema de Informação Geográfica (SIG), no qual estas tabelas de dados são especializadas nos recortes desejados, criando-se um catálogo de mapas. Por fim os resultados provenientes dessas análises foram confrontados com trabalhos acadêmicos tematicamente vinculados. Apontando caminhos de pesquisa e referenciais interpretativos.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A partir da análise da base de dados estruturada pelo levantamento dos indicadores socioeconômicos construímos algumas interpretações passíveis de auxiliarem na compreensão da organização socioespacial contemporânea da Cidade-Região de Porto Alegre e para quais tendências apontam sua estruturação. Apresentamos abaixo algumas informações que contribuem para compreensão destes processos.

A ORGANIZAÇÃO SOCIOESPACIAL DO SETOR DA INDÚSTRIA E DO SETOR DE SERVIÇOS NA CIDADE-REGIÃO DE PORTO ALEGRE

No ano de 2002 os 10 municípios com maior participação no VAB industrial total do estado do RS, pertenciam ao recorte espacial da Cidade-Região de Porto Alegre somando uma participação de 48,49%, no ano de 2005 dos 10 municípios com maior

[85] A amostra não se inicia no ano de 2000 devido a uma mudança metodológica no cálculo do VAB estadual efetuada a partir do ano de 2002, tornando incompatível a análise comparativa com amostras dos anos anteriores.

VAB industrial do estado 09 pertenciam a Cidade-Região correspondendo à 48,35% do VAB industrial total do estado, nos ano de 2010 e 2015 se repete a quantidade de municípios da Cidade-Região entre os 10 maiores VAB industrial do estado, com o percentual de participação no VAB industrial total de, respectivamente 45,07% e 42,53%.

Da mesma forma os 164 municípios que compõem a Cidade-Região de Porto Alegre, no ano de 2015 somaram um VAB Industrial correspondente a 73,60% do VAB Industrial total do estado do RS, nos demais anos analisados essa porcentagem foi de 76,15% em 2010, 78,52% em 2005 e 76,36% em 2002.

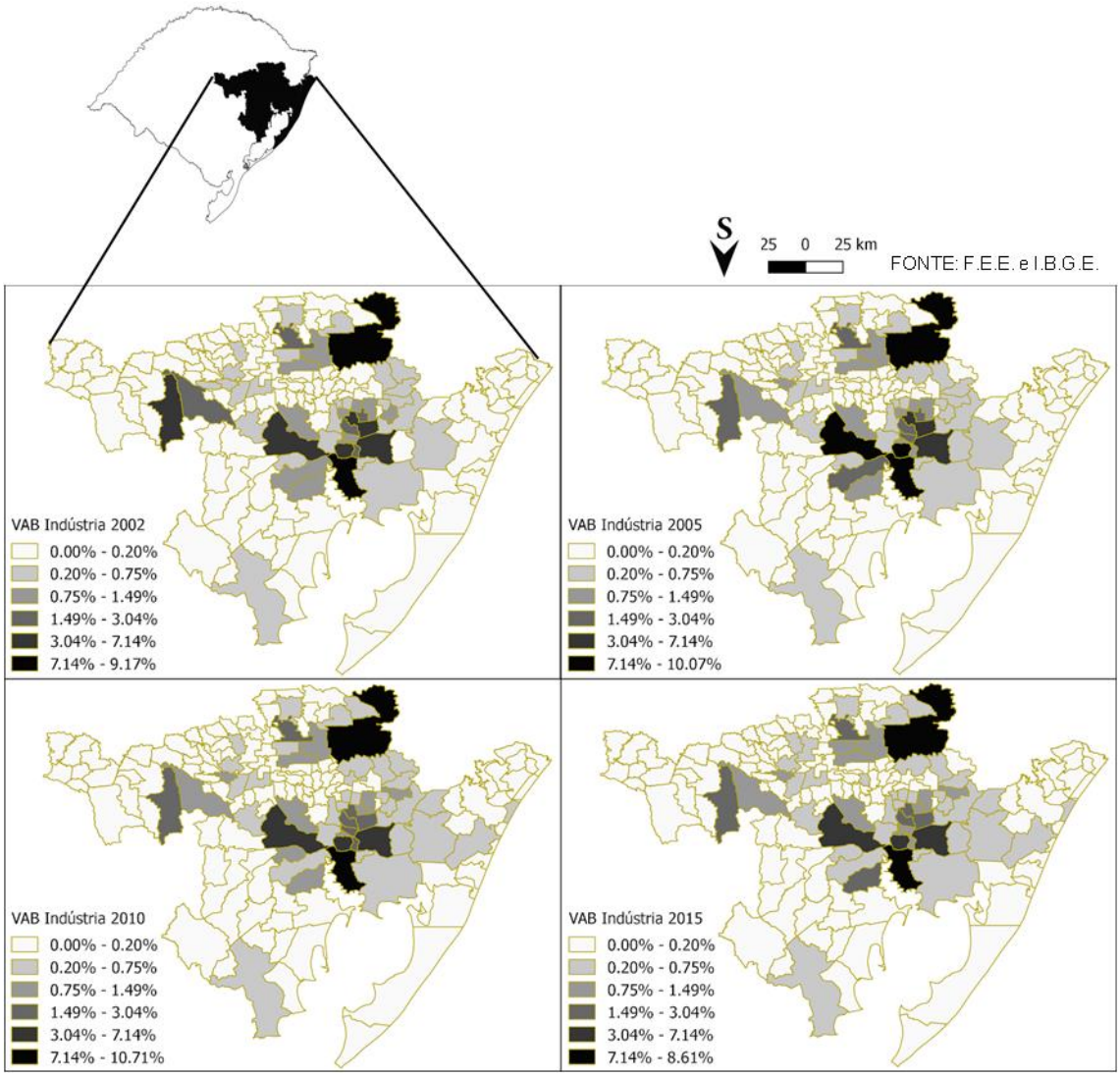
Segundo publicação realizada pelo IBGE denominada Análise Detalhada sobre os Setores de Atividade Econômica 2010 - 2015 (2017), entre os municípios com participação percentual de ao menos 0,5% no VAB industrial nacional, temos a presença de Porto Alegre como o único município do estado do RS, que apresentava uma participação na faixa de 0,6% em 2010, 0,7% em 2011 e 2012, 0,6% em 2013, mantendo-se nessa porcentagem nos anos de 2014 e 2015.

Tabela 01: Número de municípios por faixa de contribuição no VAB Industrial total para os anos 2002, 2005, 2010 e 2015.

Ano	De 0,01% a 0,20%	De 0,20% a 0,75%	De 0,75% a 1,49%	De 1,49% a 3,04%	De 3,04% a 7,14%	De 7,14% a 10,71%
2002	116	24	11	5	5	2
2005	116	24	11	6	2	4
2010	111	30	11	6	3	2
2015	110	32	11	6	3	2

Elaborado pelos autores, 2018. Fonte: FEE.

Mapa 02 - Participação dos municípios da Cidade-Região de Porto Alegre no VAB Industrial do estado do RS, nos anos de 2002, 2005, 2010 e 2015



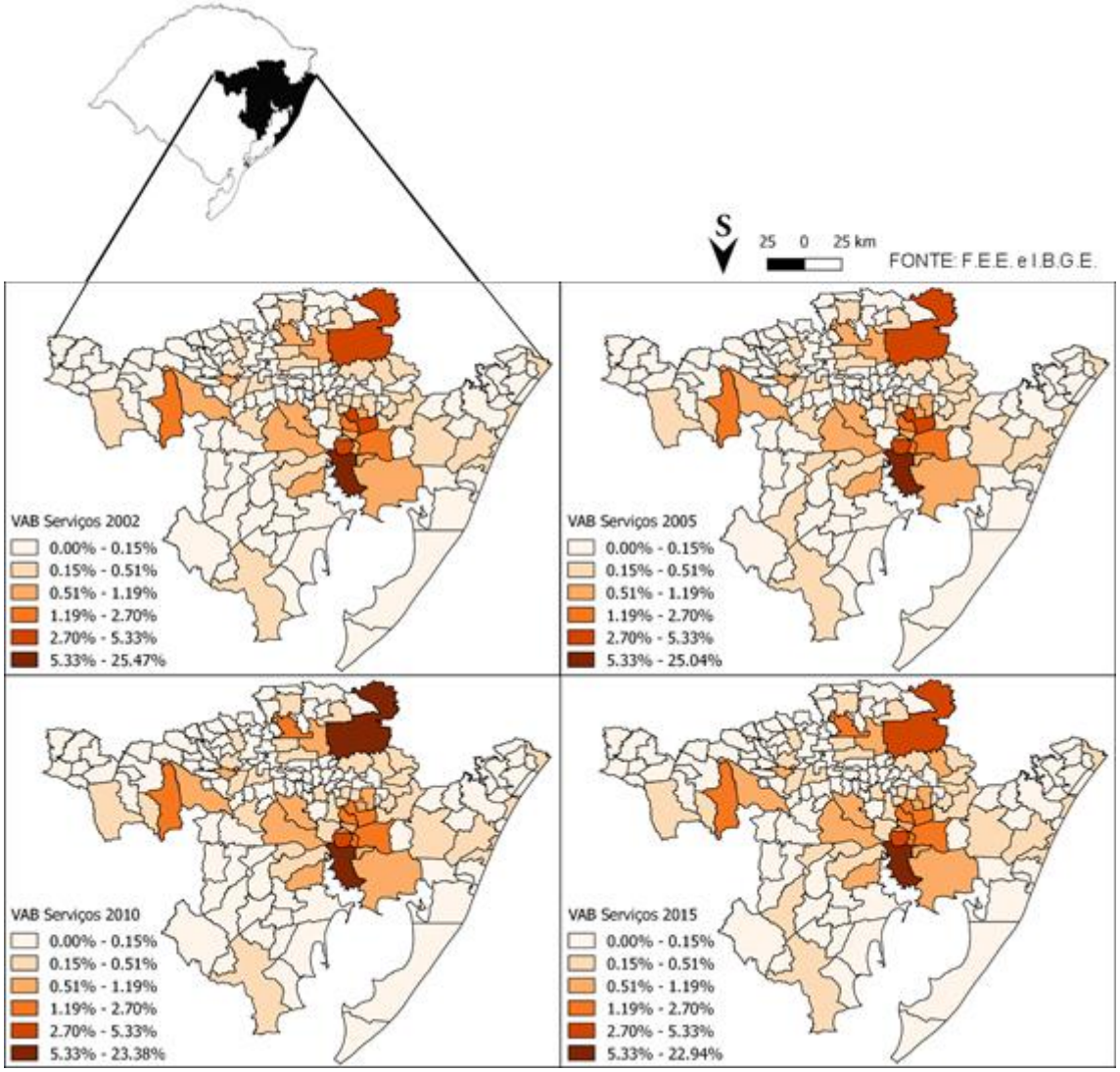
Elaborado pelos autores, 2018

p. 388

Seguindo essa tendência, ao analisarmos os valores referentes ao VAB do setor de serviços no ano de 2015 a contribuição dos municípios da Cidade-Região correspondia a 64,64%, em 2010 a 66,11%, em 2005 a 67,48% e em 2002 a 66,27%. Entre os 10 municípios com maior VAB de serviços 06 pertenciam ao recorte da Cidade-Região no ano 2015, a quantidade se repete em 2010, 2005 e 2002.

Em 2015 Porto Alegre era o sétimo município do país com maior participação percentual no VAB do setor de serviços à nível nacional, contribuindo com 1,6%, esse percentual de contribuição foi o mesmo do ano de 2010, nos anos de 2011, 2012, 2013 e 2014 ficou na casa de 1,5%, sendo também o único município do estado do RS com participação percentual superior à 0,5% no VAB do setor de serviços a nível nacional (IBGE, 2017).

Mapa 03 - Participação dos municípios da Cidade-Região de Porto Alegre no VAB de serviços do estado do RS, nos anos de 2002, 2005, 2010 e 2015.



p. 389

Elaborado pelos autores (2018).

Tabela 02: Número de municípios por faixa de contribuição no VAB de serviços total para os anos 2002, 2005, 2010 e 2015.

Ano	De 0,01% a 0,15%	De 0,15% a 0,51%	De 0,51% a 1,19%	De 1,19% a 2,70%	De 2,70% a 5,33%	De 5,33% a 25,47%
2002	112	31	13	3	3	1
2005	110	32	12	5	3	1
2010	109	33	12	6	2	2
2015	109	33	13	6	2	1

Elaborado pelos autores, 2018. Fonte: FEE.

Buscamos representar estes resultados graficamente por meio das Tabelas 01 e 02. Através das quais é possível aferir que apesar das pequenas alterações nos números absolutos de municípios por faixa de contribuição no VAB do setor da indústria e no VAB do setor de serviços, estas indicam um aumento de municípios com maior contribuição, principalmente na transição da faixa mínima (De 0,01% a 0,20% na indústria e De 0,01% a 0,15% no serviços) para a seguinte (De 0,20% a 0,75% na indústria e De 0,15% a 0,51% no serviços).

Pela análise dos Mapas 02 e 03 vemos a consolidação destes setores em alguns determinados municípios da Cidade-Região, como o surgimento de municípios com contribuição na segunda faixa de valores (das menores para as maiores) no eixo que liga a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) à Aglomeração Urbana do Litoral Norte (AULN). Bem como o estabelecimento dos municípios da Região Metropolitana da Serra Gaúcha (RMSG) nas faixas de contribuição médias e altas do VAB do setor de serviços. Também fica evidente nos mapas a afirmação das Regiões Metropolitanas de Porto Alegre e da Serra Gaúcha (RMPA e RMSG) e das Aglomerações Urbanas institucionalizadas do Litoral Norte (AULN) e não institucionalizadas de Santa Cruz do Sul e Lajeado-Estrela como os espaços da Cidade-Região de maior predominância nestes setores.

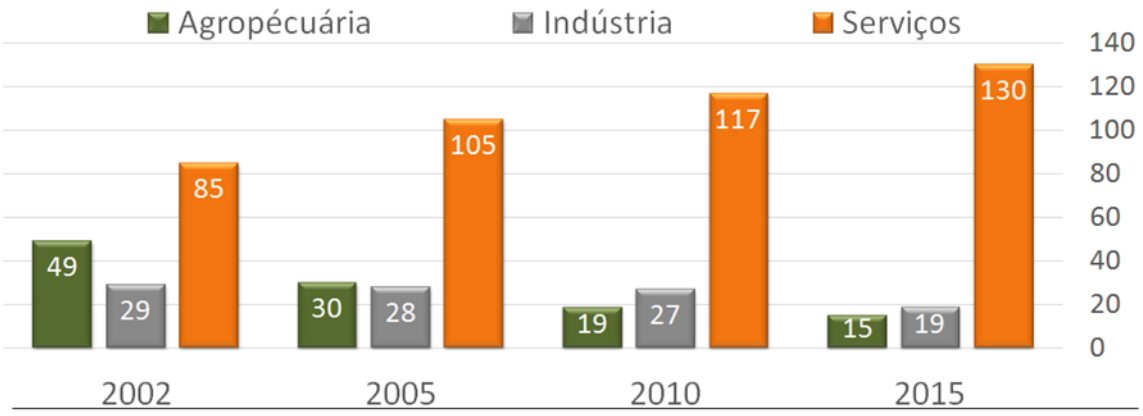
A DESCONCENTRAÇÃO DO PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO

p. 390

Entendemos assim que, apesar de em ritmo lento e fortemente atrelado a antigas hierarquias de centralidade e concentração de infraestruturas, há na região uma desconcentração do processo de metropolização. Baseamos nosso entendimento deste fenômeno em Soares (2010) para quem a partir da flexibilização das relações de produção e novas tecnologias de comunicação e informação se produz uma flexibilização da localização industrial, levando a uma desconcentração espacial da produção que busca os espaços perimetropolitanos e cidades médias próximas às metrópoles, onde são desonerados os custos da localização e funções da metrópole, mas ainda é possível beneficiar-se de infraestruturas sociais e territoriais que perpassam os limites da metrópole, assim como seus serviços avançados/de gestão.

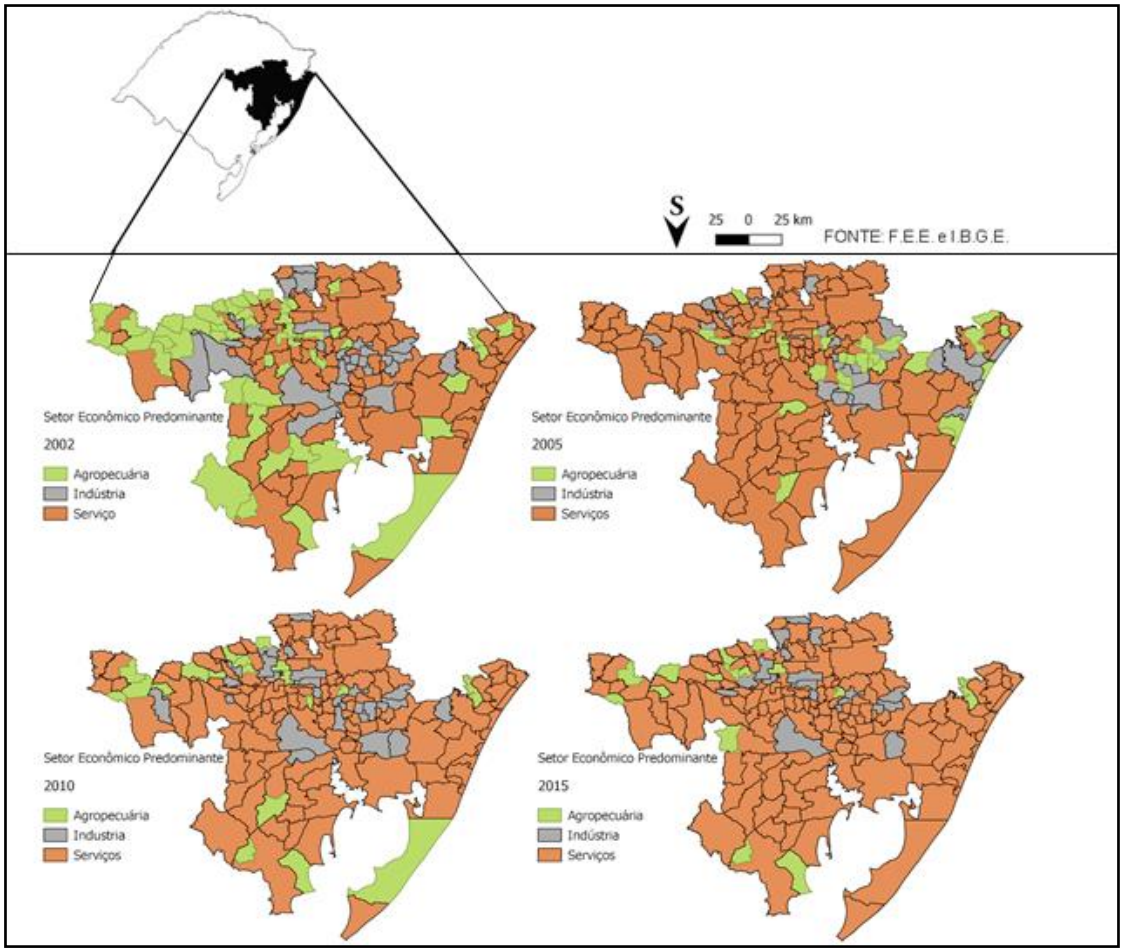
Outra análise necessária se dá sobre a distribuição dos setores econômicos predominantes por município no recorte da Cidade-Região de Porto Alegre. Para tal tarefa os municípios foram divididos conforme o setor econômico predominante, ou seja, contribuição do VAB de um setor igual ou maior a 50% da contribuição dos demais. Os resultados, conforme o Mapa 04 e Gráfico 01, indicam que nos 14 anos analisados, 45 municípios passaram a ter o VAB de serviços como predominante, enquanto houve uma diminuição de, 34 municípios de VAB agropecuário predominante e 10 municípios de VAB industrial predominante.

Gráfico 01: Caracterização dos municípios da Cidade-Região de Porto Alegre pelo setor econômico predominante (+ de 50% de contribuição no VAB).



Elaborado pelos autores (2018). Fonte: FEE.

Mapa 04: Localização dos municípios da Cidade-Região de Porto Alegre pelo setor econômico predominante (+ de 50% de contribuição no VAB).



Elaborado pelos autores (2018).

Este cenário converge com análises que apontam o atual momento histórico como de transição entre o regime de acumulação fordistas para o regime de acumulação

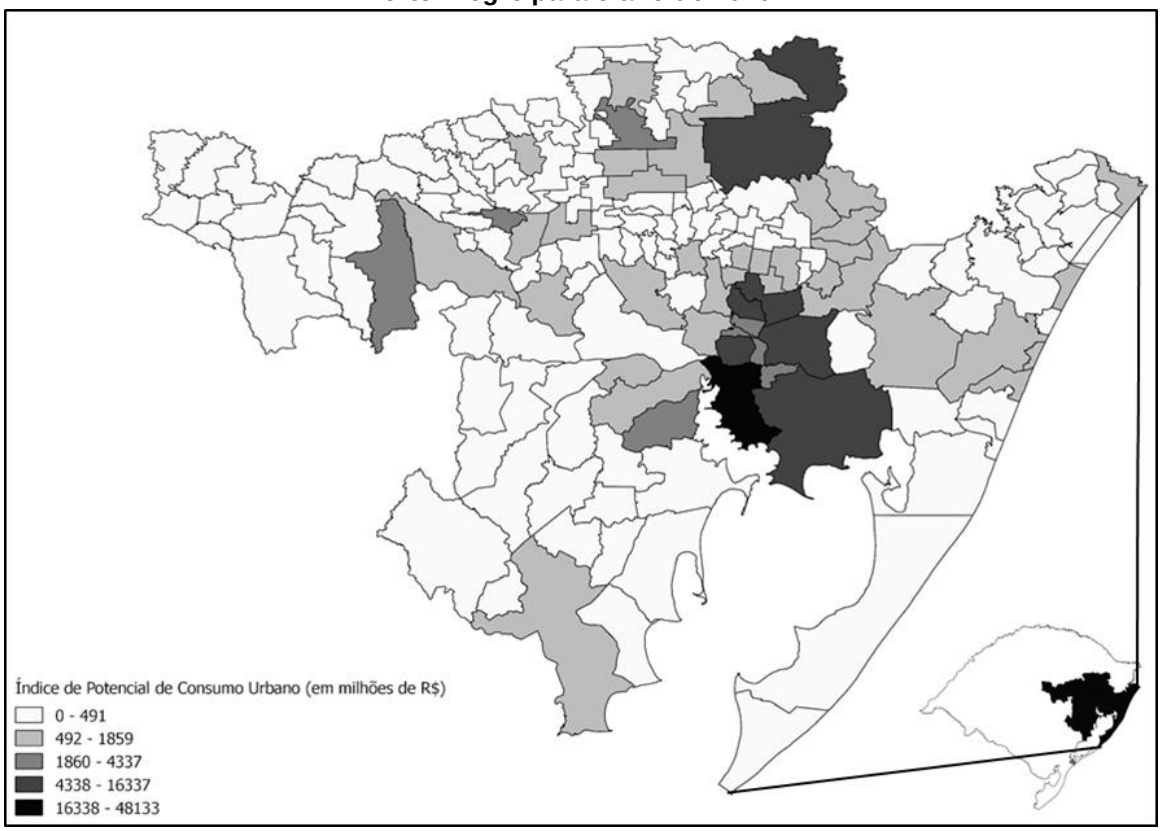
flexível do capital, com predomínio do setor de serviços, inclusive nos municípios considerados majoritariamente rurais, uma vez que mesmo as atividades dessa área produtiva estão cada vez mais associadas a serviços prestados por terceiros, como consultorias, transportes, armazenamento e afins.

AS CENTRALIDADES NA DESCONCENTRAÇÃO

O indicador socioeconômico analisado na sequência, qual seja, o Índice de Potencial de Consumo na escala municipal para o ano de 2016 apresentou os resultados expostos abaixo e representados graficamente pelo Mapa 05.

Dos 10 municípios com maior potencial de consumo urbano no estado 07 pertencem a Cidade-Região de Porto Alegre, a quantidade se mantém a mesma para o Potencial de Consumo por classe de rendimento, quando analisada isoladamente a classe A[86]. Tal exercício buscava identificar onde se concentram os mercados de consumo mais dinâmicos e com maior circulação de capital, bem como os estratos da população com maior poder aquisitivo.

Mapa 05: Localização do Índice de Potencial de Consumo municipal da Cidade-Região de Porto Alegre para o ano de 2016.



Elaborado pelos autores, 2018.

O padrão de distribuição espacial do Índice de Potencial de Consumo nos municípios reforça os padrões de organização espacial dos setores da indústria e do de

[86] De acordo com a classificação instituída pelo ABEP (Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa), chamada de Critério Brasil, explicação metodológica para a divisão das classes de rendimento disponível em http://www.abep.org/criterio-brasil.

serviços. Fato que reforça nosso entendimento de que, apesar do ainda modesto processo de desconcentração dos setores produtivos para "novas periferias", as demandas do regime de acumulação flexível de capital por infraestruturas que condicionem a rápida circulação de produtos, pessoas e capitais, bem como por serviços de gestão especializados, tende a reforçar "velhas centralidades" já institucionalizadas nas Regiões Metropolitanas de Porto Alegre e da Serra Gaúcha (RMPA), na Aglomeração Urbana do Litoral Norte (AULN) e nas Aglomerações Urbanas não institucionalizadas de Santa Cruz do Sul e Lajeado-Estrela.

CONSIDERAÇÕES FINAIS, MUDANÇAS E MANUTENÇÕES

Diferentemente do processo de desconcentração industrial vivenciado no fim do século XX nas metrópoles brasileiras e sul-americanas, onde se faziam presentes notáveis movimentos do setor industrial em direção a periferia metropolitana, a primeira década e meia do século XXI apresenta na metrópole mais meridional do Brasil um novo paradigma que associado a diversos aspectos, constitui um novo processo de desconcentração metropolitana, não necessariamente dependente, apesar de ainda vinculada aos movimentos do setor industrial.

A força motriz desse processo passa a ser do setor de serviço, da expansão do estilo de vida metropolitano e da terceirização que permeia todas as atividades produtivas, aspectos estes que vinculam-se diretamente ao novo regime de acumulação flexível do capital, que em poucas décadas de vigência já insta novas formas de organização econômica, social e espacial. Assim entendemos que a desconcentração metropolitana se dá pelo fortalecimento das relações de interdependência e complementaridade entre os municípios e na expansão do modo de vida urbano contemporâneo. Apontando uma manutenção das hierarquias regionais de poder político-econômico.

Os impactos dessas alterações nas configurações do processo de metropolização ocorrem, principalmente, na forma de organização espacial das metrópoles, regiões metropolitanas e estruturas socioespaciais mais amplas, como as Cidades-Região ou as Mega-regiões. As quais anteriormente, a partir de um centro polarizador de unidades industriais, e consequentemente, de população, espalhavam o processo de forma "radial" perdendo intensidade em direção às periferias ou bordas metropolitanas, e desde então passaram a se organizar em *arquipélagos de ilhas urbanas* (LENCIONI, 2008), ou seja, de forma policêntrica ou multicêntrica, com expansão e desconcentração do processo de metropolização, contudo sem perda do papel centralizador da metrópole, ainda segundo Lencioni, estas *ilhas*, não são isoladas umas das outras mantendo relações matérias, através dos eixos viários de transporte e virtuais, através das tecnologias de informação e comunicação, sendo classificadas hierarquicamente conforme seu grau de internacionalização.

Ao falarmos em manutenções de características no processo contemporâneo de metropolização, estamos consequentemente falando de uma reprodução de certos padrões de organização socioespacial do território, onde se fazem presentes a diferenciação e fragmentação do espaço urbano, apesar da proximidade física entre estes fragmentos altamente diferenciados, problemas de mobilidade e ambientais devido a expansão da malha urbana e afins.

Consideramos de suma importância afirmar que as dinâmicas de constituição e perpetuação desta estrutura socioespacial, aqui denominada Cidade-Região de Porto Alegre, são regidas pela lógica de produção e reprodução do capital. Com total ausência de entidades de governança e planejamento. Impedindo uma organização espacial socialmente justa e ambientalmente responsável. Levando a uma pulverizam do aparelhamento estatal básico, muitas vezes dificultando o acesso a serviços como saúde e educação para populações de diversos municípios, que vêm seus impostos e verbas de investimentos voltados a obras de infraestrutura e logística que obedecem a necessidades avessas as reivindicações locais, na maioria das vezes mantidas sob um discurso estatal de desenvolvimento regional com ampla abertura de postos de trabalho, mas que na verdade se traduzem na precarização das condições de vida da população de renda baixa e média.

REFERÊNCIAS

FEDOZZI, Luciano J.; SOARES, Paulo R. R.; MAMMARELLA, Rosetta Dinâmica da metropolização brasileira: investigação da Região Metropolitana de Porto Alegre no período 1980-2010. In: FEDOZZI, L. J.; SOARES, P. R. R. (Org.), Porto Alegre: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 17-41.

GUDYNAS, Eduardo. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo: Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. In C.A.A.P. & C.L.A.E.S. (Eds.), Extractivismo, política y sociedad. Quito: Centro Andino de Acción Popular; Centro Latino Americano de Ecología Social, 2009. p. 187-225.

IBGE. Análise Detalhada sobre os Setores de Atividade Econômica 2010 - 2015. Rio de Janeiro: 2017. 18 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101579>. Acesso em: 08 out. 2018.

IBGE. Divisão Regional do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas. Rio de Janeiro: 1990. 137 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv2269_1.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2018.

IBGE. Regiões de influência das cidades. Rio de Janeiro: 2008. 207 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=240677>. Acesso em: 14 mar. 2018.

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! In: Cidades Rebeldes. Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo/Carta Maior, 2013.

MARICATO, Ermínia. Metrópoles desgovernadas. Estudos Avançados. São Paulo Vol. 25, n. 71. p. 7-22. abr. 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142011000100002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 17 jun. 2018. http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142011000100002.

MOURA, Rosa. e KLEINKE, Maria de L. U. Espacialidades de concentração urbana na rede urbana da Região Sul. Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba, n. 95, p. 3-25. abr. 1999. Disponível em

<http://www.ipardes.gov.br/publicacoes/revista_pr/revista_pr_95.htm>. Acesso em 10 jun. 2018.
LACERDA, Norma. Fragmentação e integração, movimentos de (re)estruturação das metrópoles brasileira. In: RIBEIRO, A, C, T; LIMONAD, E; GUSMÃO, P, P. (Org.). Desafios ao planejamento, produção da metrópole e questões ambientais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, p. 21-42.
LENCIONI, Sandra. A emergência de um novo fato urbano de caráter metropolitano em São Paulo. Boletim Paulista de Geografia, São Paulo, n. 82, p. 45-64, 2005.
LENCIONI, Sandra. A Metrópole e Sua Lógica Capitalista Atual Face ao Regime de Acumulação Patrimonial. Mercator, Fortaleza, v. 14, n. 4, p. 149-158, dez. 2015. Disponível em: <http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/1778>. Acesso em: 25 out. 2017.
LENCIONI, Sandra. Referências analíticas para a discussão da metamorfose metropolitana contemporânea. In: LENCIONI, S. (Org.). Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago. São Paulo: Paim, 2011, p. 29-40.
ROLNIK, Raquel et al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 127-154, maio 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962015000100127&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 23 nov. 2017. http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3306.
SANTOS, Milton. A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014. 392 p.
SCHNEIDER, Lucas P.; SOARES, Paulo R. R. Notas sobre a desconcentração metropolitana no Rio Grande do Sul. Boletim Gaúcho de Geografia, Porto Alegre, v. 39, n. 1-2, p. 113-128, jul. 2012. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/bgg/article/view/37318/24100>. Acesso em 20 nov. 2017.
SOARES, Paulo R. R; SCHNEIDER, Matheus; COSTA, Angela M. F. De metrópole regional a cidade região: trajetórias sócio-espaciais da região metropolitana de Porto Alegre. In: 12º Encontro de Geógrafos da América Latina, 2009. Disponível em: http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/176.pdf. Acesso em 20 ago. 2018.

SHOPPING CENTERS E O PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO DO ESPAÇO: NOVAS ARTICULAÇÕES DO CAPITAL EM FORTALEZA

Tiago Estevam Gonçalves

Doutor em Geografia, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE)
tiagoestevam@ifce.edu.br

INTRODUÇÃO

Os shopping centers, entre outras dinâmicas contemporâneas, são indubitavelmente expressão material do processo de reestruturação urbano-metropolitana. Nesta perspectiva, tem-se como objetivo analisar os shopping centers à luz das tendências neoliberais e suas repercussões nos novos direcionamentos de produção espacial na escala metropolitana de Fortaleza. Considerando que esses empreendimentos, com sua natureza agregadora de atividades, aglutinam diversos ramos do comércio, serviços e lazer, aliada ao seu porte e à sua escala, passaram a ocupar parcelas significativas do espaço, provocando alterações na estruturação da RMF. A proposta aqui é, pois, contribuir com o debate acerca dos processos inerentes às transformações metropolitanas e à metropolização.

Esses equipamentos têm na atualidade uma crescente atenção por parte de diversos pesquisadores em nível nacional e internacional, que buscam novas teorias, práticas e ações. No bojo da questão estão inseridas investigações de diversas áreas científicas, tais como: sociologia, economia, administração, arquitetura, antropologia e geografia. Logo, na dinâmica da sociedade urbana, a ciência geográfica não está alheia ao tema dos shopping centers no processo de produção e apropriação dos espaços urbanos e metropolitanos. Como Silva (1992) destaca, a Geografia Urbana tem-se voltado à análise social, a estrutura(ção) urbana e a reestruturação urbana, exercendo um verdadeiro fascínio entre os geógrafos dessa seara da ciência geográfica. Desse modo, a Geografia Urbana busca compreender os espaços geográficos das cidades como um espaço social, resultado e parte da ação dos agentes produtores do urbano.

Com isso, é preciso refletir sobre o espaço e repensar a globalização, a cidade, ou seja, repensar o papel dos shoppings nas metrópoles contemporâneas. Considerando que o comércio na cidade não é isolado em termos de atividade econômica, mas abrange vertentes econômicas, sociais e espaciais, apresentando uma diversidade de diálogo e articulação com outros setores capitalistas.

Neste contexto, por outro lado, concebe-se o shopping center como investimento imobiliário, ou seja, ligado ao setor da indústria imobiliária. No entanto, depois de construído tal empreendimento se volta às atividades terciárias, sendo um locus de comércio e serviços. De tal modo, estes equipamentos como investimento do capital imobiliário, não oculta seu caráter comercial. A base da construção e lucratividade é imobiliária, já que o proprietário, ou melhor, os grupos econômicos são detentores na atualidade destes equipamentos. São eles que determinam seu planejamento, localização, gestão e administração, contudo, são os inquilinos ao alugarem o espaço no interior dos shoppings a gerarem uma dinâmica comercial e de serviços. Mostram-se, deste modo, como uma forma espacial com forte atuação no movimento de transformação do espaço comercial, assim como do próprio espaço urbano.

CAMINHO METODOLÓGICO

O desenvolvimento deste artigo seguiu, pois, algumas etapas metodológicas, a fim de facilitar a construção e o aprofundamento do debate a respeito da temática apresentada. Os procedimentos metodológicos foram divididos em três etapas: na primeira etapa, fez-se a análise do aporte teórico mediante pesquisa bibliográfica, destacam-se aqui alguns autores que são referência quanto à urbanização e

metropolização, Costa (2015), Silva (2005), Pequeno (2015), Dantas (2009), Diógenes (2012), Gonçalves (2017) e Pereira Júnior (2012), Lencioni (2013), Moura (2012).

Quanto ao pressuposto teórico–metodológico está apoiado em Henri Lefebvre, tendo como categoria analítica o espaço, mais especificamente a produção do espaço urbano-metropolitano. A partir das concepções metodológicas e teóricas deste autor pretende-se desenvolver uma compreensão mais ampla das diferentes temporalidades e sua relação com a implantação dos shopping centers na Região Metropolitana de Fortaleza, sob a lógica da ação de uma tríade do capital: comercial, imobiliário e financeiro, concorrendo, desse modo, para o entendimento das dinâmicas da metropolização.

A segunda etapa foi a pesquisa de material documental e reconhecimento da área de estudo; na terceira, procedeu-se ao levantamento cartográfico, à análise dos dados já colhidos e à realização de entrevistas in loco com agentes dos shopping centers e agentes urbanos que possuem relação com a pesquisa.

SHOPPING CENTER NO CONTEXTO URBANO-METROPOLITANO: APROXIMAÇÕES TEÓRICAS

Ao avançar na temática shopping, tem-se o entendimento que esse tipo de equipamento é um meio pelo qual o mercado solidificou seus aspectos em nossos espaços, edifícios, cidades, atividades e vidas. É um resultado material do grau ao qual a economia de mercado tem moldado nosso ambiente e, finalmente, nós mesmos.

Desse modo, para Thrift e Amim (2002), os shoppings tornaram-se os navios de guerra do capitalismo. Segundo Miller (1995, 1998), esses empreendimentos possuem mecanismos capazes de transformar os nossos espaços urbanos. Mesmo de formato similar, cada shopping é único, e seus cidadãos-consumidores não são uniformes, já que são utilizados diversos métodos de estudos sobre o comportamento do consumidor. Por fim, Miller (1995,1998) ressalta que o controle dos shoppings oferece aos consumidores um refúgio diante dos perigos vivenciados do comércio de rua e dos riscos de encontros não planejados.

Essa privatização do espaço possibilita uma solução para o medo, agora generalizado no espaço público, da sociedade brasileira. De fato, os consumidores desses espaços, ao saberem que o espaço é dotado de dispositivos de circuito fechado de televisão, de meios visíveis de melhoria da segurança pessoal, têm o sentimento de ausência de risco para realizar suas compras, estando pouco preocupados com implicações desses modelos para a cidade, para a produção do espaço urbano e quiçá para a exclusão social (a qualquer custo em termos de exclusão social e espacial). (Sposito, 1998; Padilha, 2006).

Uma versão sobre essa temática é fornecida por Bowlby (1993), que afirma que o shopping é o primeiro e último sinal da expansão da esfera comercial na vida cotidiana. Assim, a materialização da compra de uma mercadoria é apenas uma pequena parte que ocorre nos shoppings; a realização de comprar bens continua a ser uma atividade social construída através das relações sociais, mas que extravasam a simples troca de mercadorias, por isso as relações comerciais da venda de qualquer mercadoria quase sempre demanda uma infraestrutura de produção, distribuição e comercialização.

O sucesso desses equipamentos está associado ao fato de eles serem facilmente replicados e construídos em diversas áreas das metrópoles, com o objetivo de atender e satisfazer os anseios e desejos dos consumidores, principalmente, da classe média. Esses espaços oferecem uma variante privada, controlada, segura, limpa e climatizada. Jayne (2006) ressalta a relação asséptica dos shoppings e seus consumidores, que buscam, incessantemente, que tudo esteja de modo mais agradável, livre e sem qualquer traço de contaminação de grupos sociais indesejáveis.

Para Jackson (2000), é vital que os geógrafos se envolvam com questões de consumo e mercantilização, pensando, cuidadosamente, tais equipamentos e seus significados mediante as trocas comerciais no contexto do cotidiano dos consumidores. Tal questão conduz a novos interesses por parte dos estudiosos da cultura do consumo, com fortes inspirações na antropologia e na sociologia do consumo. O estudo da cultura de consumo não é simplesmente a respeito da escolha individual e consciente, de vontades e desejos, mas, sim, sobre tais assuntos no contexto social das relações, estruturas, instituições e sistemas de signos e símbolos (WILLIAMS et al., 2001).

Sarlo (2009) considera que esses espaços são a materialização e a efetivação dos interesses de grandes agentes capitalistas neoliberais que, ao produzirem tais empreendimentos, canalizam para si determinadas funções do centro tradicional das cidades, provocando, assim, o declínio do comércio tradicional dessas áreas, bem como possuem a capacidade de alienar os consumidores mediante a criação desses ambientes sofisticados e planejados em que tudo se torna consumo. Tais construções de manipulação podem agir, todavia, por meio de mecanismos de aproximação de determinados segmentos socioeconômicos, reproduzindo uma lógica de consumo excludente.

p. 399

> Os SC criam um microambiente de felicidade onde parece não existir problemas. O que, aliás, é uma das preocupações da administração do empreendimento e que tem garantido o afluxo de pessoas. No SC os indivíduos que têm capacidade de consumo sentem-se mais “protegidos” para realizar suas compras, além de se sentirem num lugar confortável, o que estimula o consumo (PINTAUDI, 1992, p. 28).

Essas grandes áreas de consumo fazem parte da dinâmica da metrópole contemporânea fortalezense. Nesta última década, ocorreu um verdadeiro boom desse tipo de produção imobiliário-comercial em diversas áreas da cidade e de seu espaço metropolitano atrelado às novas dinâmicas de internacionalização da economia mundial, diretamente afetada pelo processo de flexibilização da economia contemporânea.

O BOOM DE INVESTIMENTOS NO SETOR SHOPPING CENTER NA RMF

No que tange ao crescimento e novas imbricações dos shoppings na RMF, destaca-se que entre os anos 2010 a 2016 na RMF houve um avanço considerável, praticamente, o dobro no número de shoppings ao se comparar com os anos 1974 até o final dos anos 2000. Fortaleza, de acordo com a Associação Brasileira de Shopping Centers – ABRASCE (2014) desponta no cenário nacional com um dos maiores acréscimos de Área Bruta Locável (ABL) de shopping centers do Nordeste brasileiro e do país, nesta primeira metade da década de 2010.

É importante ressaltar que o até os anos 2008 a ABL era de aproximadamente 256 mil m² de ABL na RMF, com o chamado boom, ocorreu o salto entre 2010 e 2016 para aproximadamente 560 mil m², os novos shoppings incorporaram cerca de 262 mil m² de ABL, além das expansões do North Shopping Maracanaú, North Shopping-Fortaleza e Shopping Iguatemi que aumentaram em cerca de 40 mil m² a ABL da RMF, ou seja, em pouco mais de 6 anos mais que dobrou a ABL.

Nesse contexto, em termos de evolução espacial dos shoppings na RMF, pode-se registrar o seguinte: em 1974, inaugura-se o primeiro shopping em Fortaleza, o Center Um; no ano de 1982, surgiu o Iguatemi; em 1991, instala-se o North Shopping; em 1994, chega o Avenida Shopping & Office; em 1996, foi a vez do Salinas Casa Shopping (shopping especializado em decoração); no ano de 1998, foi inaugurado o Shopping Aldeota; em 1999, estabelece-se o Shopping Benfica; em 2000, o Shopping Del Paseo (2000); em 2003, foi inaugurado o North Shopping Maracanaú (primeiro shopping na RMF, em Maracanaú); no ano de 2008, foi instalado o Via Sul Shopping; em 2010, o Pátio Dom Luís; em 2012, foi instalado o Iandê Shopping Caucaia (no município de Caucaia, na RMF); em 2013, foi instalado o Shopping Parangaba e o North Shopping Jóquei; em 2014, foi inaugurado o RioMar-Fortaleza; em 2014, o município de Eusébio (RMF) recebe o Eusébio Open Mall; em 2015, chega o primeiro shopping em Maranguape (RMF), o Maranguape Shopping Mall; em 2016, foi inaugurado o Grand Shopping Messejana RioMar-Kennedy (Tabela 1).

Tabela 1 – Dados Gerais sobre os shopping centers na RMF – 2018

Shoppings	Município	Ano de Inauguração	ABL (m²)	Lojas	Pisos	Administradora
Center Um	Fortaleza	1974	10.060	48	2	Própria
Shopping Iguatemi	Fortaleza	1982	92.000	480	3	JCC
North Shopping Fortaleza	Fortaleza	1991	52.000	300	3	Ancar Ivanhoe
Avenida Shopping & Office	Fortaleza	1994	6.454	206	3	Própria
Salinas Casa Shopping	Fortaleza	1996	13.496	45	1	Própria
Shopping Aldeota	Fortaleza	1998	14.870	240	5	Própria
Shopping Benfica	Fortaleza	1999	13.056	163	3	Própria
Del Paseo	Fortaleza	2000	10.500	102	3	Própria
North Shopping Maracanaú	Maracanaú	2003	20.000	129	3	Ancar Ivanhoe
Shopping Via Sul	Fortaleza	2008	24.500	144	6	Ancar Ivanhoe
Pátio Dom Luís	Fortaleza	2010	5.000	61	2	Própria
Iandê Shopping Caucaia	Caucaia	2012	9.000	79	2	Própria
Shopping Parangaba	Fortaleza	2013	32.000	230	3	Aliansce SC
North Shopping Jóquei	Fortaleza	2013	35.000	237	3	Ancar Ivanhoe
RioMar-Fortaleza	Fortaleza	2014	93.000	385	6	JCPM
Eusébio Open Mall	Eusébio	2014	11.740	50	1	Própria
Maranguape Shopping Mall	Maranguape	2015	8.500	75	3	Própria
Grand Shopping Messejana	Fortaleza	2016	14.040	193	4	Lumine
RioMar-Kennedy	Fortaleza	2016	54.000	275	3	JCPM

Fonte: Abrasce, 2016; Pesquisa direta.

Concebe-se que o espaço metropolitano fortalezense se apresenta com grande potencial de investimentos financeiros sejam eles de capital internacional, nacional, seja

regional, seja ainda local, que atraem grandes grupos econômicos. Neste recorte espacial como também neste tipo de negócio de shopping há um grande fluxo de capital e lucratividade. Há, também, um novo arranjo espacial de dinâmica empresarial no segmento econômico shopping com a atuação de grupos locais como Rabelo, CRolim, Marquise e Simpex.

Nesse contexto, os grupos econômicos que atuam no setor dos shopping centers na RMF e sua diversificação econômica no território nacional. Os grupos econômicos que atuam no setor shopping na RMF são: JCC, JCPM, Ancar Ivanhoe, Aliansce Shopping Centers, Marquise Incorporações, Simpex Incorporações, Redefone, Grupo Rabelo e Grupo C. Rolim. Os empresários locais são Jackson Girão e José Ximenes.

Discorrendo um pouco sobre o processo de evolução dos shoppings em Fortaleza, pode-se afirmar que:

1) As décadas de 1970 e 1980 são consideradas como o período de gênese desses empreendimentos na capital cearense;
2) As décadas de 1990 e 2000 foram o período de expansão e consolidação dos shoppings através das práticas socioespacais;
3) Esta última década (anos 2010) coincide com o chamado *boom* desses equipamentos atrelados à tríade do capital comercial-imobiliário-financeiro. Esse último período também se apresenta de modo singular, dadas as relações sociais de produção e reprodução do espaço urbano e metropolitano.

p. 401

A acumulação do capital por meio da expansão espacial geográfica se materializa mediante a produção de novos desenhos espaciais. No caso metropolitano fortalezense, a realidade empírica em discussão tem como destaque os shoppings como novas configurações das metrópoles.

De acordo com Bienenstein (2001, p. 74-75):

> Em um contexto marcado pela concentração espacial do capital, onde, a partir da integração vertical dos processos de produção, comercialização e administração, buscava a ampliação da reprodução do capital. Assim sendo, destaca-se que pressupostos norteadores da constituição dos shopping centers estão representados pela economia capitalista de aglomeração, a fim de reduzir os custos e aumentar os lucros.

A capital cearense é também considerada a sétima cidade no ranking em potencial de consumo no país e a segunda no Nordeste. Silva (2005, p. 108-109) afirma que “[...] a dinâmica recente dos espaços urbanos e metropolitanos no Brasil dá sinais de mudança em seu interior, indicando feições territoriais ligadas ao processo de reestruturação produtiva dominante no país”. Inseridos em tal dinâmica, os shopping centers ocupam parcelas significativas do tecido urbano e metropolitano fortalezense, provocando rápidas alterações estruturais do uso como resultado da especulação e da obsolescência, sendo assim sinais mais reconhecíveis da dinâmica urbana.

Assim, o terciário em Fortaleza vai se espraiando pelo seu tecido urbano, dinamizando desse modo a estrutura da cidade. Lefebvre (2006) diz que essa sociedade urbana só pode ser concebida ao final de um processo no curso do qual explodem as

antigas formas urbanas herdadas de transformações descontínuas. Nessa perspectiva, no final do século XX, houve o aparecimento de muitos shoppings na cidade de Fortaleza, acompanhando seu crescimento.

Há uma diversidade de shoppings que surgem com características variadas, de acordo com o público a que se destina. Uns com maior requinte e luxo e produtos ditos de melhor padrão, que atendem principalmente as classes mais abastadas, enquanto outros com uma arquitetura menos sofisticada que, por sua vez, atendem a população menos abastada. Nesse sentido expor e apresentar as mercadorias ganha uma nova dimensão; esses equipamentos investem em decoração, arquitetura, iluminação, cores, fundo musical, aromas, para de fato haver a atração e a concretização da venda.

Neste sentido, os shoppings estão imbricados ao modelo de configuração metropolitana de Fortaleza mediante a influência da globalização. A RMF, bem como diversas cidades espalhadas a nível regional, nacional e internacional apresentam uma expansão de suas manchas urbanas, metropolicentrismo, expansão de suas estruturas econômicas, difusão e crescimento de novos artefatos urbanos como shoppings, condomínios fechados e hipermercados. Estes novos processos estão ligados a reestruturação neoliberal e desregulação e privatização como fator explicativo da análise espacial.

A metrópole contemporâneo-financeira reflete uma complexidade espacial que superou o antigo urbano-industrial. Não é possível confundir objetivamente um grande "centro industrial" como um espaço metropolitano. Daí, portanto, a metrópole com suas condicionantes históricas apresentam-se como palco e indutor de intensas dinâmicas econômicas que passam a ser percebidas pela sua influência intensa sobre determinado território e não apenas pelo seu crescimento populacional.

Assim, na RMF novas dinâmicas são percebidas em direção às franjas metropolitanas, sendo que estas áreas se tornam alvo dos investimentos do capital, gerando um fluxo cada vez mais intenso de artefatos urbanos (shoppings, torres comerciais, condomínios fechados) de grande destaque na produção e fragmentação do espaço metropolitano. Observa-se no extravasar das fronteiras urbanas e metropolitanas de Fortaleza a participação efetiva do Estado-planejador fomentando a infraestrutura em novas localizações.

No bojo desta questão, o processo de descentralização de Fortaleza possibilitou o surgimento de novos núcleos de atividades terciárias, que neste primeiro instante, atuaram de modo secundário diante do centro tradicional, contudo, com o decorrer dos anos e das novas dinâmicas da economia urbana fortalezense, alguns destes novos núcleos passaram a agir por sua vez como núcleos autônomos com papéis definidos na estrutura intraurbana e até intrametropolitana, sendo que, não os podem considerar apenas como áreas coadjuvantes no processo de desenvolvimento urbano de Fortaleza, dada a capacidade de atração de atividades, bem como, de polarização da capital cearense.

Na década dos anos 2000, são notórias as novas dinâmicas no contexto metropolitano, com a inauguração do North Shopping Maracanaú no ano de 2003, primeiro equipamento na RMF, no município de Maracanaú, num sinal de novos hábitos de consumo e lazer para além dos limites territoriais da metrópole, com uma conotação cada vez mais de incorporação de características metropolitanas para a RMF.

OS SHOPPING CENTERS NA DINÂMICA DE METROPOLIZAÇÃO

Os shopping centers no desenvolvimento urbano e metropolitano são considerados equipamentos de grande de porte, que atuam, consideravelmente, na alteração do espaço urbano. Desse modo, a temática shopping center possui grau de importância para o entendimento das cidades e das metrópoles na contemporaneidade dados os diversos formatos e ritmos estabelecidos nesse mundo globalizado. Tal assertiva é corroborada por Vargas (2001), ao afirmar que os shoppings apresentam uma diferença trivial das antigas formas comerciais, possuindo um caráter de empreendimento imobiliário-financeiro, os quais apresentam ligações com uma gama de diferentes agentes econômicos.

Esses empreendimentos como temática selecionada desse artigo se inserem no bojo das transformações ocorridas no âmbito do comércio, não entendido isoladamente, mas, sim, associado ao âmbito imobiliário e financeiro no espaço metropolitano fortalezense.

Na contemporaneidade, os shoppings tornam-se importantes para refletir novas ferramentas do capitalismo que fortes implicações no direcionamento do processo de urbanização e metropolização brasileira, bem como fortalezense. Essa forma de atividade comercial-imobiliária centralizada (shopping), congregando em um mesmo ponto espacial lazer, consumo e grande número de serviços, teve um forte poder de atração. Assim, o imobiliário ligado ao terciário em Fortaleza vai se espraiando pelo tecido urbano, dinamizando a relações socioespaciais da metrópole.

A relação entre os shopping centers e a urbanização/metropolização pode assumir as seguintes facetas: primeiro, uma relação em que os shopping centers se instalam em urbanizações já existentes para tirarem proveito do mercado/massa de consumidores existente na área, podendo ou não prejudicar o comércio tradicional já existente; segundo, uma relação de simbiose quando os shopping centers atuam na produção de tecido urbano e este, por sua vez, gera vitalidade e viabilidade econômica aos shoppings; por fim, os shoppings centers criando polaridades/centralidades e induzindo a urbanização/metropolização.

Na RMF reconhecesse os processos de novas configurações territoriais cujos agentes e seus interesses estão por detrás das formas e características da metrópole fortalezense. A produção do espaço metropolitano está diretamente relacionada com os processos acumulativos do capital contemporâneo. Assim, as manifestações culturais, econômicas e políticas de cada lugar assimilam os processos de globalização.

Nesse âmbito, percebeu-se nesta década uma expansão no número de shoppings inaugurados em bairros de Fortaleza até então pouco explorados, como Parangaba, Jóquei Clube e Papicu, bem como na RMF, nos municípios de Caucaia, Maranguape e Eusébio. Nesta atual fase, os shoppings possuem novos agentes envolvidos, com novos processos, sendo muitas vezes associados à produção de condomínios e torres comerciais, evidenciando, assim, novas paisagens urbanas de rupturas da continuidade do território urbano. Também, no bojo da questão, os shoppings tendem a apresentar novas lógicas de localização, mostrando uma relação direta com a intensificação da produção imobiliária em novas áreas da RMF.

As novas dinâmicas rumo às áreas de franjas metropolitanas passam a ser alvo da implantação de projetos de grande capacidade de produção. Assim, percebem-se as

seguintes faces: primeiro, a face da atuação do Estado-planejador como condicionador e articulador de infraestrutura, aprovando tais projetos desenvolvimentistas com implicações no processo de incremento de "novas localizações; segundo, a do desempenho do capital imobiliário, que apreende as demandas por novos "produtos urbanísticos"

Na dinâmica dos espaços metropolitanos, a atuação diferenciada do Estado gera espaços heterogêneos. A ação do setor privado contribui para a diversificação e a fragmentação do espaço. Segundo Lefebvre (1999), o espaço atua também na reprodução das relações sociais de produção, como instrumento político para o Estado (organização social como hierarquia de poder) e no conflito de classes, gerando uma explosão de espaços: o espaço abstrato (fragmentado), o expropriado e o econômico-político.

Nesse contexto, Diógenes (2012) diz que Fortaleza já não se apresenta como no passado, com uma mancha contínua dentro dos limites político-administrativos do município, mas se revela com um tecido urbano bem mais complexo, descontínuo, que se estende além da cidade consolidada, dado o conjunto imobiliário-financeiro que ganha força nas últimas décadas.

O poder aglomerativo dos shoppings com comércio e serviços em um só local onde se encontra tudo de maneira confortável, protegida e segura, está atrelado aos interesses da renda da terra urbana, logo, fortalece a ação de diversos agentes urbanos. A teoria da renda da terra urbana baseia-se na renda da terra agrícola, todavia, quando na cidade o capitalista e o proprietário de terras são as mesmas pessoas, o problema ganha novas dimensões. A terra, aí, não é apenas um substrato à produção de mercadoria; ela em si se transformou em mercadoria. Assim, é relevante evidenciar as implicações oriundas dessas transformações em Fortaleza (RUFINO, 2012).

Pode-se pensar, desse modo, que a Metrópole fortalezense assume uma função mercadológica, ou melhor, empresarial, e o investimento em *marketing* urbano torna-se o "grande diferencial" para atrair novos setores produtivos nacionais e internacionais em suas escolhas locacionais. Bienenstein (2001) afirma que, na contemporaneidade, a competição dos centros urbanos seja inserida no circuito de valorização do capital, realizando-se como mercadoria.

Nesse contexto, a RMF vem recebendo, com maior ou menor peso, as influências da presença de novos agentes econômicos, na maior parte dos casos empresas de grande porte econômico articuladas aos interesses de inovação comercial-imobiliária. São, sobretudo, agentes que trazem consigo novas práticas e formas de atuação, e expressam, por meio da produção de formas comerciais e imobiliárias, estratégias de desenvolvimento do capitalismo contemporâneo.

Até o ano de 2003, na RMF, Fortaleza era o único município que possuía shopping, ou seja, praticamente 30 anos se passaram para o espraiamento de shoppings para outros municípios metropolitanos, caracterizando uma monopolização desses equipamentos bem como a estruturação metropolitana vigente.

Os moradores de Maracanaú até então se deslocavam para o Iguatemi ou mais frequentemente para o North Shopping, por causa da localização e do próprio perfil arquitetônico e de lojas que facilitam a inserção nesse *locus* de consumo e lazer (GOMES, 2015). A consolidação desse equipamento ocorreu de modo articulado entre

o capital privado e a participação da Prefeitura Municipal de Maracanaú, que, de acordo com Gomes (2015), contratou uma empresa paulista de consultoria e um escritório de arquitetura de Fortaleza para realizar uma pesquisa de mercado e desse modo escolher a localização mais propícia para o shopping. Nesse quadro, houve uma parceria entre a Prefeitura Municipal de Maracanaú, a empresa construtora, e a Sercadi Empreendimentos Imobiliário (empresa de capital português).

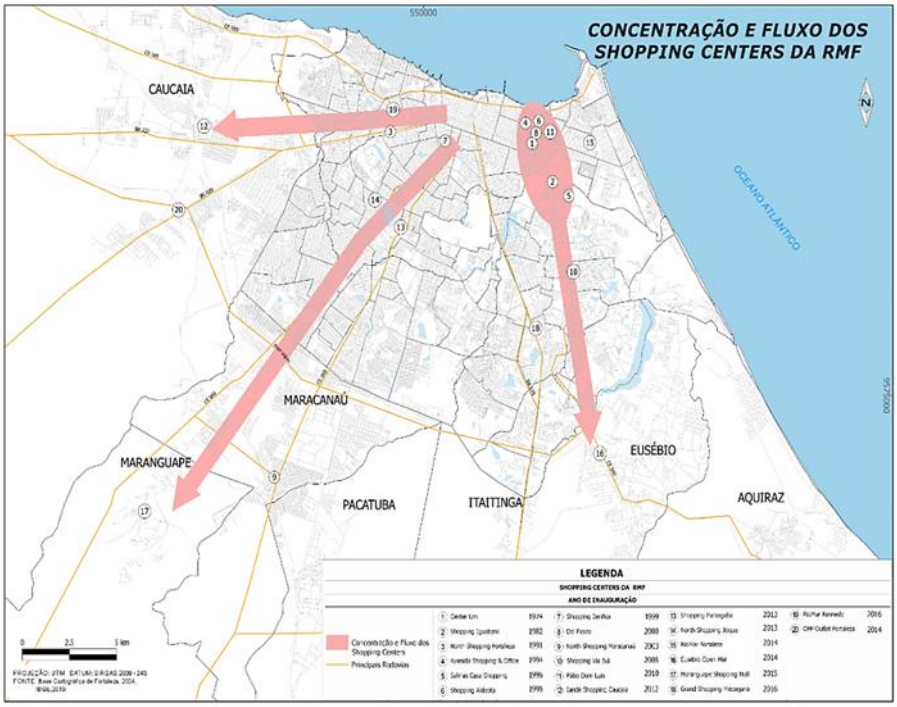
A metrópole atual revela transformações visíveis, expressas em suas paisagens, nas quais são notórias em suas reconfigurações espaciais, novas estruturas, bem como, em novos usos e funções, associados a isto intrinsecamente se desenvolvem novas dinâmicas das periferias urbanas, com caraterística específicas, ou seja, diferente daquelas que se formaram com o processo de descentralização desencadeado nas décadas de 1970-1980 (DIÓGENES, 2012).

Diante disto, pode-se falar de uma nova forma de centralidade urbano-metropolitana. Se, de um lado, tem-se uma ligação tradicional com o centro urbano de Fortaleza, por outro lado, atenta-se a expansão rumo às franjas metropolitanas de complexas construções comerciais e imobiliárias como: escritórios corporativos, condomínios residenciais, torres comerciais, shopping centers, hipermercados e cadeias alimentares que promovem novas centralidades metropolitanas.

Há um processo de distribuição espacial do setor terciário, principalmente para Maracanaú e Caucaia, sendo que esses possuem maior nível de integração com Fortaleza (PEQUENO, 2008; 2015). Neste sentido, Caucaia desempenha diferentes funções na RMF (lazer, residência, turismo e indústria) e Maracanaú desempenha destaque no processo de industrialização da RMF (a partir da instalação do Distrito Industrial na década de 1960) e nos últimos anos tem ganhando força em termos de novos investimentos de cunho imobiliário e comercial. Estes dois municípios têm se desenvolvido de modo a delinear-se no contexto de centralidade metropolitana.

No contexto metropolitano, acompanhando os eixos de expansão urbana fortalezense, tem-se a emergência de shopping centers também em Eusébio e em Maranguape fruto das novas estratégias do capital comercial-imobiliário. Assim, Eusébio aparece na dinâmica de expansão de Fortaleza rumo ao leste (tendo como eixo comercial a Avenida Washington Soares na capital e como continuidade a CE-040 já em Eusébio). O Eusébio Open Mall é instalado na CE-040, importante eixo de expansão imobiliário e turística. Já o município de Maranguape entra no contexto de expansão urbana no eixo aao sul de Fortaleza perpassando Maracanaú, assim o surgimento do Maranguape Shopping Mall, no Centro de Maranguape, resulta do processo de produção metropolitana que extravassa a metrópole ao mesmo tempo em que reforça a centralidade de Fortaleza. Neste sentido, evidenciam-se os novos *nós* de concentração e descentralização que surgem decorrentes das dinâmicas metropolitanas (MAPA 01).

MAPA 01- Concentração e fluxos dos shopping centers na RMF



Fonte: Gonçalves, 2017.

A nova geografia metropolitana mostra-se pautada na lógica de dinamização das economias modernas e dos “ajustes espaciais”, estimulando novas formas de morar e consumir, tornando-se a produção metropolitana complexa. Daí há cada vez mais uma relação intrínseca entre os diferentes capitais e diversos setores da economia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo foi realizada uma discussão do atual quadro metropolitano de Fortaleza, diante de suas transformações socioespaciais e econômicas nos últimos anos. Por conseguinte, foram percebidas na paisagem metropolitana novas formas urbanas e novas espacialidades da economia, tendo fortes repercussões no crescimento da metrópole cearense. Fortaleza se enquadra em um novo modelo de urbanização metropolitana, cujas tendências de expansão urbana da metrópole vão incorporando as cidades, progressivamente, dentro de um sistema metropolitano cada vez mais amplo e complexo. Presencia-se uma expansão contemporânea metropolicêntrica, criando um padrão de rede interurbana e com limites menos precisos, sendo que, dificilmente, são definíveis em sentido strito sensu.

Deve-se notar que Fortaleza neste processo de globalização adentra uma dinâmica territorial tanto de dispersão como de concentração urbana e metropolitana. Portanto, existe uma dispersão da atividade econômica em nível metropolitano, facilitada pela evolução e modernização de infraestrutura das redes, da logísitica e do setor das telecomunicações, que fornece uma expansão das funções essenciais, principalmente, ligadas às atividades de comércio e serviços.

No processo de descentralização de Fortaleza é possível averiguar que novas áreas ligadas ao terciário têm surgido na cidade e vêm a oferecer serviços muitas vezes mais especializados que os da área central tradicional da capital cearense.

Nesta análise, o capital imobiliário capta de modo rápido e articulado as demandas dos novos artefatos imobiliário-urbanísticos proveniente das migrações intrametropolitanas rumo aos novos espaços metropolitanos, bem como atende as exigências por novos espaços de acumulação capitalista, ou seja, em consonância as necessidades do capital globalizado. Com efeito, as repercussões destas dinâmicas e processos são uma rápida alteração do entorno metropolitano (periferias), o surgimento de novas centralidades metropolitanas, possibilitando uma compreensão da totalidade metropolitana fortalezense numa perspectiva muito mais complexa dos negócios imobiliário-financeiros.

Assim, resultando das alterações de base econômica, a estrutura metropolitana fortalezense apresenta uma diversificação de um conjunto de funções e atividades, com a entrada significativa de capital nacional e internacional, de empresas cujo papel é relevante no comando dinâmico de acumulação e articulação da economia global (LENCIONI, 2013). Assim, Fortaleza independentemente do seu nível de desenvolvimento e papel na rede urbana nacional e internacional passa a desempenhar um número crescente de funções ligadas à globalização. A ideia de que o mercado tem a ver com a competição e a isonomia vem sendo crescentemente negada pela realidade da extraordinária monopolização, centralização e internacionalização das corporações e do neoliberalismo como destruição criativa.

Destarte, o espaço metropolitano de Fortaleza ganha uma significativa dinâmica com os shoppings, que se apresentam como novos espaços de consumo e lazer e têm um papel inovador no urbano tanto no que se refere à questão simbólica como à questão de estruturação urbana. Com a expansão destes empreendimentos na capital cearense, adentrando os municípios vizinhos da RMF, eles passaram a ocupar parcelas significativas do tecido urbano, provocando alterações na estrutura morfológica da metrópole e do entorno metropolitano. A relação estabelecida entre centralidade e estrutura urbana pode ser entendida com o surgimento de múltiplos elementos urbanísticos, destacando-se entre eles os equipamentos de grande porte – os shopping centers.

Com a expansão do espaço urbano, e a tendência de multiplicação de estruturas comerciais - shopping center, diante das interfaces no mundo globalizado atrelado ao terciário avançado- ligados por sua vez às alternativas e estruturas diferenciadas possuem um nível de resposta que veio de certa forma gerar uma ruptura da hegemonia dos centros tradicionais de compras da metrópole, caso evidenciado em Fortaleza. Destarte, as transformações do urbano-metropolitano fortalezense estão atreladas às dinâmicas recentes do mundo globalizado em que o capital se derrete em meio a vários mecanismos das diversas atividades econômicos, podendo partir do capital financeiro ao capital produtivo e comercial de modo diagonal, algo que até então não era tão fácil de presenciar.

Pode-se afirmar que em Fortaleza o comércio ligado ao imobiliário-financeiro tem acompanhando ou antecipando alterações espaciais e sociais da RMF, por exemplo: a mudança nas perifeiras urbanas incentivadas por suas políticas de liberalização

econômica e de desregulação, a penetração de novas tecnologias da informação, contribuindo para produzir uma nova arquitetura produtiva estruturada.

REFERÊNCIAS

BIENENSTEIN, G. Shopping center: o fenômeno e sua essência capitalista. GEOgraphia. Rio de Janeiro. v. 3, n. 6, 2001.
BOWLBY, R. Shopping with Freud, London: Routledge, 1983.
COSTA, M. C. L; AMORA, Z. B. Fortaleza na rede urbana brasileira: de cidade à metrópole In: COSTA, M. C. L.; PEQUENO, R. (editores). Fortaleza: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: letra capital: Observatório das metrópoles, 2015.
DANTAS, E. W. C.; SILVA, J. B. da. A Formação histórica da Metrópole e principais tendências de desenvolvimento. In: PEQUENO, L. R. B. (org.). Como Anda Fortaleza. Rio de Janeiro, Letra capital, 2009.
DIÓGENES, B. H. N. Dinâmicas urbanas recentes da área metropolitana de Fortaleza. Tese de Doutorado, FAUUSP, São Paulo, 2012.
JACKSON, P. Introduction: consumption, audiences and commercial culture. In: JACKSON, P.; LOWE, M.; MILLER, D.; MORT, F. (Org.), Commercial cultures: economies, practices, spaces, Oxford and New York: Berg, 2000.
JAYNE, M. Cities and Consumption. London: Routledge, 2006.
GOMES, R. B. Metropolização do consumo: as transformações do comércio varejista em Maracanaú. Dissertação de Mestrado Programa de Pós-Graduação em Geografia-UECE. Fortaleza, 2015.
GONÇALVES, T. E.. Tecendo contribuições acerca dos shopping centers no território metropolitano de Fortaleza-Ceará. Geosul, v. 32, p. 102-121, 2017.
LEFEBVRE, H. A produção do espaço. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La production de l'espace. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início – fev, 2006.
LEFEBVRE, H. A cidade do capital. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.
LENCIONI, Sandra . Metropolização do espaço: processos e dinâmicas. In: Álvaro Ferreira, João Rua, Glaucio José Marafon, Augusto César Pinheiro da Silva. (Org.). Metropolilzação do espaço. Gestão territorial e relações urbano-rurais. Rio de Janeiro: Consequência, 2013.
PEQUENO, L. R. B. Apresentação. In: COSTA, M. C. L.; PEQUENO, R. (editores). Fortaleza: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: letra capital: Observatório das metrópoles, 2015.
PEQUENO, L. R. B. Análise sócio-ocupacional da estrutura intra-urbana da Região Metropolitana de Fortaleza. Mercator – Revista de Geografia da UFC. Fortaleza, ano 7, n. 13, 2008.
PEREIRA JÚNIOR, E. A. Território e economia política: uma abordagem a partir do novo processo de industrialização do Ceará. São Paulo: Editora da UNESP/Cultura Acadêmica, 2012.
PINTAUDI, S. M.; FRÚGOLI JÚNIOR, H. (Org.). Shopping Centers: Espaço, Cultura e Modernidade nas cidades brasileiras. São Paulo: Editora Estadual Paulista, 1992.

RUFINO, B. A incorporação da metrópole: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza. Tese de Doutorado. FAU-USP. São Paulo, 2012.
SARLO, Beatriz. La Ciudad Vista. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno, 2009.
SILVA, J. B. da. A região metropolitana de Fortaleza. In. SILVA, J. B. da; CAVALCANTE, T. C.; DANTAS, E. W. C. (org.). Ceará: um novo olhar geográfico. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005.
SOUZA, E. A. L. Metropolização Litorânea: produção dos espaços dos lazeres e mercado imobiliário. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2013.
SPOSITO, M. E. B. A gestão do território e as diferentes escalas da centralidade urbana. Revista Território. Rio de Janeiro: LAGET/UFRJ, n. 4, 1998.
MOURA, R. A dimensão urbano-regional na metropolização contemporânea. EURE. Santiago, Chile, v. 38, n. 115, 2012.

EXPANSÃO URBANA NA RIDE DA GRANDE TERESINA: METROPOLIZAÇÃO E DINÂMICA INTRAMETROPOLITANA

Gabriel Rodrigues da Silva

Universidade Federal do Rio grande do Norte - UFRN
rodriguesyangabriel@gmail.com

INTRODUÇÃO

A urbanização brasileira na perspectiva de um processo contínuo, vem sofrendo alterações constantemente no espaço dos aglomerados urbanos, gerando uma série de transformações relevantes, que merecem ser pesquisadas e analisadas, como é o caso da expansão urbano. Baseado nesta perspectiva, este artigo, no qual, faz parte de um projeto maior vinculado a uma pesquisa de mestrado realizado no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais na UFRN, cuja trata da temática da Expansão Urbana na Ride da Grande Teresina, com a iniciativa de pesquisar e analisar a maneira que a expansão urbana se apresenta nesse aglomerado urbano.

Esta iniciativa se deu, a partir de estudos relacionais a política habitacional brasileira e as suas consequências no território, oferecendo assim o surgimento da hipótese baseada em estudos que identificam que a localização de grande parte dos conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), especificadamente da faixa 1 se encontram localizados nas franjas urbanas das cidades. A partir disso, foi idealizado a necessidade de se compreender, se este fato tem relação direta com a expansão urbana na Ride da Grande Teresina. Levando em consideração a justificativa da escolha temporal entre os anos 1999 (dez anos antes da criação do PMCMV), 2009 (ano em que foi criado o PMCMV), e 2018 (ano em que se encontra a pesquisa atualmente).

Com isso, a pesquisa propõe com o objetivo geral de compreender a expansão urbana na Ride da Grande Teresina, tomando como elemento norteador a localização dos conjuntos habitacionais da faixa 1 do Programa Minha Casa, Minha Vida.

No intuito de atingir tais resultados do objetivo geral, foram traçados objetivos específicos entre eles: I – Caracterizar a formação institucional da Ride da Grande Teresina; II – Identificar e mapear a localização dos conjuntos habitacionais do PMCM faixa 1; III - Identificar e mapear a expansão da mancha urbana;

Como maneira de se obter os resultados da pesquisa a partir dos objetivos específicos, foi definido alguns procedimentos e técnicas metodológicas. De início foi realizado um levantamento bibliográfico para se usufruir de uma maior embasamento teórico sobre o tema; Posteriormente ocorreu a produção de mapas que identificavam a localização dos conjuntos habitacionais do PMCMV dos 15 municípios, a partir dos endereços disponibilizados pelo Ministério das Cidades; logo após foi utilizado técnicas de geoprocessamento, que possibilitou o tratamento das imagens de satélite (Landsat 5 nos anos de 1999 e 2009) e (Landsat 8 para o ano de 2018), disponibilizadas pelo Serviço Geológico dos Estado Unidos mantendo a utilização do uso do software ArcGis 10.5, sob licença do Observatório das metrópoles Núcleo Natal e assim gerando a confecção de mapas

Portanto, a pesquisa ainda em fase de desenvolvimento considera-se de uma importância fundamental para esse aglomerado urbano, já que o mesmo não possuí estudos nessa temática. Deste modo, os resultados da pesquisa podem propiciar elementos fundamentais que possibilitem planejamento e criação de políticas públicas que reforcem e contribuam para o desenvolvimento urbano e regional desse aglomerado. De maneira a se colaborar para que atinja os objetivos estabelecidos perante a lei para a criação da Ride, que seria de ocasionar a diminuição da desigualdade e contribuição para o seu desenvolvimento regional.

Neste artigo, procura-se trazer reflexões a respeito do PMCMV, se ele foi um elemento que induziu a expansão urbana durante a sua inserção no território.

BREVE HISTÓRICO DA CRIAÇÃO DA REGIÃO INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO (RIDE) DA GRANDE TERESINA

No Brasil a RIDE se caracteriza por um desenho institucional baseado no intuito de distribuir recursos e assim amenizar certos problemas metropolitanos que ocorrem, com a finalidade de interesses em comum e assim possibilitar avanços no desenvolvimento regional e na diminuição da carência de serviços considerados importante nos municípios que fazem parte da RIDE da Grande Teresina.

A justificativa para criação das Rides se dá em razão da necessidade de planejamento voltado para o desenvolvimento urbano regional desses territórios, almejando diminuir as desigualdades e manter um pacto de aliança entre os entes federados que integram a Ride – União, Estados e Municípios - com uma proposta de gestão diferenciada das regiões metropolitanas. Diante disso, afirma BRASIL (2011b) “A RIDE tem como objetivo articular e harmonizar as ações administrativas da União, dos Estados e dos municípios para a promoção de projetos que visem à dinamização econômica e provisão de infraestruturas necessárias ao desenvolvimento em escala regional”.

O ministério da Integração responsável pela gestão desses aglomerados metropolitanos, tem aplicado um novo modelo de gestão, com a finalidade de proporcionar uma política de desenvolvimento que se encaixe na escala regional, tratando dos problemas específicos de cada região a partir das suas carências e especificidades, promovendo assim um planejamento voltado para as fraquezas e otimização de suas potencialidades, trazendo uma participação dos atores tanto federal, estadual e municipal como da sociedade civil, em prol do melhor desencadeamento do desenvolvimento urbano regional. Desta forma, as Rides são bons exemplos de práticas desse modelo de gestão, já que se verifica a presença de municípios que fazem parte de estados diferentes, e que necessitam de uma organização em busca de objetivos iguais (Brasil, 2013). Com base nisso foram criadas as Rides, como forma de uma gestão que tivesse a participação de entes federados, estaduais e municipais em busca do mesmo propósito, e determinando assim uma estratégia de gestão mais integrada.

Com base nisso, contata-se no contexto histórico o surgimento da primeira Ride criada no Brasil, seria a do Distrito Federal e seu entorno, e posteriormente em 2002 foram criadas as Rides da Grande Teresina e de Juazeiro e Petrolina (MINISTRO..., 2013). A criação dessas três Rides, tiveram propósitos parecidos em contexto geral e necessidades singulares perante sua formulação.

A Ride da Grande Teresina foi estabelecida através da Lei Complementar n°112,de 19 de setembro de 2001, a qual determina no seu art. 1º que o Poder Executivo está “autorizado a criar a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina, com o objetivo de articular e harmonizar as ações administrativas da União e dos Estados do Piauí e Maranhão” (BRASIL, 2001).

Posteriormente, no ano seguinte foi regulamentada através do Decreto n°4.367, de 9 de setembro de 2002 a criação da Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina. Conforme o artigo 1° desse decreto retrata “Art. 1° Fica criada, para

efeitos de articulação da ação administrativa da União, dos Estados do Piauí e do Maranhão, a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina" (BRASIL, 2002). E estabelecendo como órgão público responsável para executar ações a serem desenvolvidas na Ride, seria o Ministério da Integração, como afirma Brasil (2013, p. 32):

> "responsabilidade de executar a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, promovendo o crescimento das regiões do país, através da redução das desigualdades e da ativação das potencialidades regionais de desenvolvimento". Como procedimento utilizado para a formação da Ride e dos seus municípios pertencentes, como afirmam SILVA; JÚNIOR e TEIXEIRA (2018) afirmam que "Com relação a metodologia utilizada para definição dos municípios que integram uma RIDE, são levados em consideração os fluxos de pessoas, serviços e de mercadorias no espaço, o compartilhamento de manifestações culturais e de herança histórica".

A escolha dos Municípios integrantes da Ride da Grande Teresina, é estabelecido no Decreto n° 4.367, de 9 de setembro de 2002, através do art. 1°como também suas possíveis alterações no contexto da grade dos municípios estabelecidos até aquele momento para compor a Ride até a sua criação. Como pode ser observada segundo Brasil (2002):

> § 1° A Região Integrada é constituída pelos municípios de Altos, Beneditinos, Coivaras, Curralinho, Demerval Lobão, José de Freitas, Lagoa Alegre, Lagoa do Piauí, Miguel Leão, Monsenhor Gil, Teresina e União, no Estado do Piauí, e pelo Município de Timon, no Estado do Maranhão. § 2° Integram-se automaticamente à Região Integrada os municípios que vierem a ser constituídos em virtude de desmembramento de Município mencionado no §1°.

A mesma lei n° 112, de 19 de setembro de 2001, que autoriza o poder executivo a criação da Ride da Grande Teresina, propõe também no em seu artigo 2º a criação de Conselho Administrativo que será responsável por administrar as ações a serem realizadas na Região Integradas de Desenvolvimento da Grande Teresina. No parágrafo único do mesmo artigo 2° se trata de "As atribuições e a composição do Conselho Administrativo de que trata este artigo serão definidas em regulamento, dele participando representantes dos Estados do Piauí, do Maranhão e dos Municípios abrangidos pela Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina". Na mesma Lei complementar n° 112, de 19 de setembro de 2001, no artigo 3° retrata a questão dos serviços em comum que de relevância para toda a Ride da Grande Teresina, e interesse em comum entre os entes federados tais como: infraestrutura, prestação de serviços e de geração de empregos (BRASIL, 2001).

Decorrente logo após a regulamentação dessa Lei Complementar, foi definitivamente criada a proposta da Ride da Grande Teresina e todas suas atribuições definidas em quanto projeto de Lei. No qual, é estabelecido no artigo 2° a sua criação com base no Decreto n° 4.367, de 9 de setembro de 2002, que segundo Brasil (2002) "Fica criado, na estrutura do Ministério de Integração Nacional, o Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina –

COARIDE Teresina, com a finalidade de coordenar as atividades a serem desenvolvidas na Região Integrada".

Até a sua data de criação até o momento, ocorreu o acréscimo de mais dois Municípios (Nazária e Pau D'Arco do Piauí), seguindo normas estabelecidos conforme o parágrafo 2°, do art. 1° do Decreto n° 4.367, de 9 de setembro de 2002. Atualmente a Ride da Grande Teresina (Figura 1) é composta por 15 municípios, sendo 14 do estado do Piauí, e 1 do estado do Maranhão. Dentre eles: "Altos, Beneditinos, Coivaras, Curralinhos, Demerval Lobão, José de Freitas, Lagoa Alegre, Lagoa do Piauí, Miguel Leão, Monsenhor Gil, Pau D'Arco, União, Nazária e Teresina, além do município maranhense de Timon" (SEMPLAN, 2015).

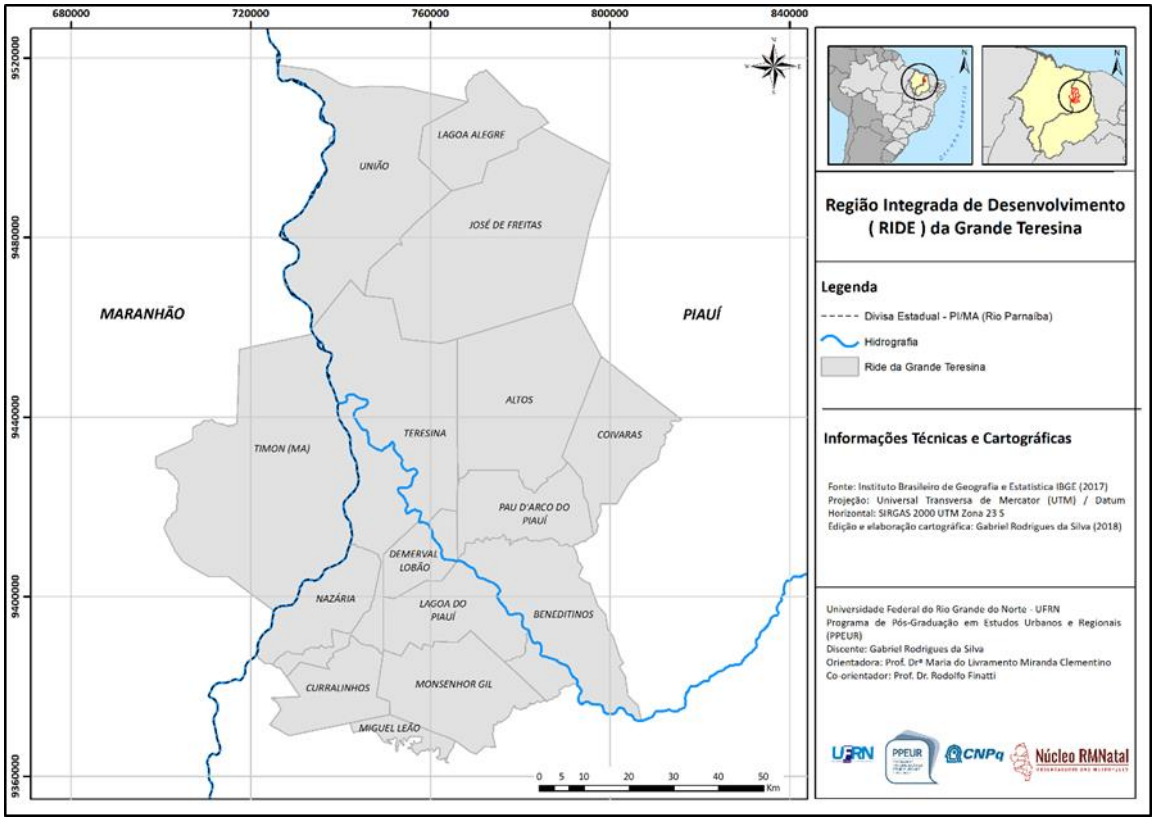
O intuito da criação da Ride da Grande Teresina tem como finalidade é o desenvolvimento regional e diminuição da desigual, com isso, com isso é tratado em aspectos de interesse em comum para que se possa chegar nos objetivos. Os serviços considerados segundo Brasil (2002), levando em consideração o Decreto n° 4.367 são os seguintes:

> I – infra–estrutura; II – geração de empregos e capacitação profissional; III – saneamento básico, em especial o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto e o serviço de limpeza pública; IV – uso, parcelamento e ocupação do solo; V – transportes e sistema viário; VI – proteção ao meio ambiente e controle da poluição ambiental; VII – aproveitamento de recursos hídricos e minerais; VIII - saúde e assistência social; IX – educação e cultura; X – produção agropecuária e abastecimento alimentar; XI – habitação popular; XII – combate às causas de pobreza e aos fatores de marginalização; XIII – serviços de telecomunicação; XIX – turismo; e XV – segurança pública.

p. 414

Deste modo, é importante se compreender mais sobre esse aglomerado urbano, no intuito de analisar como sua criação tem impactado no desenvolvimento regional, e como eventualmente sua composição tem impactado territorialmente e economicamente nos municípios integrantes.

Figura 1 - Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina



p. 415

A Ride da Grande Teresina, depois de legalmente constituída, ganhou alguns privilégios na arrecadação de investimentos por parte dos fundos públicos como estratégia para resolução dos problemas de interesses em comum. Dentre esses recursos destinados, eles devem abranger uma série de serviços públicos e infraestruturas que propiciem um desenvolvimento regional de forma igualitária nesse aglomerado urbano. Isso permitiu mais ações administrativas que propiciem e dinamizem a economia e a provisão de infraestruturas consideradas necessárias para o desenvolvimento integrado da região (BRASIL, 2011).

PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA: BREVE HISTÓRICO E SUA LOCALIZAÇÃO NA RIDE DA GRANDE TERESINA

A política habitacional do Programa Minha Casa, Minha Vida tem promovido uma série de modificações no espaço urbano, estaria entre um dos exemplos o caso da segregação urbana gerada pela localização dos conjuntos habitacionais. Entretanto, a sua criação teve como proposta a produção de moradias, que segundo Cardoso e Aragão (2013, p. 36):

> O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), de iniciativa do governo federal, tem por finalidade a criação de mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais, operando-se em três *faixas* de acordo com a renda familiar. "O programa foi aprovado pela Medida Provisória nº 459, publicada em 25 de março de 2009, posteriormente convertida na Lei no 11.977, de 7 de julho 2009, e pelo Decreto no 6962, de 17 de setembro de 2009".

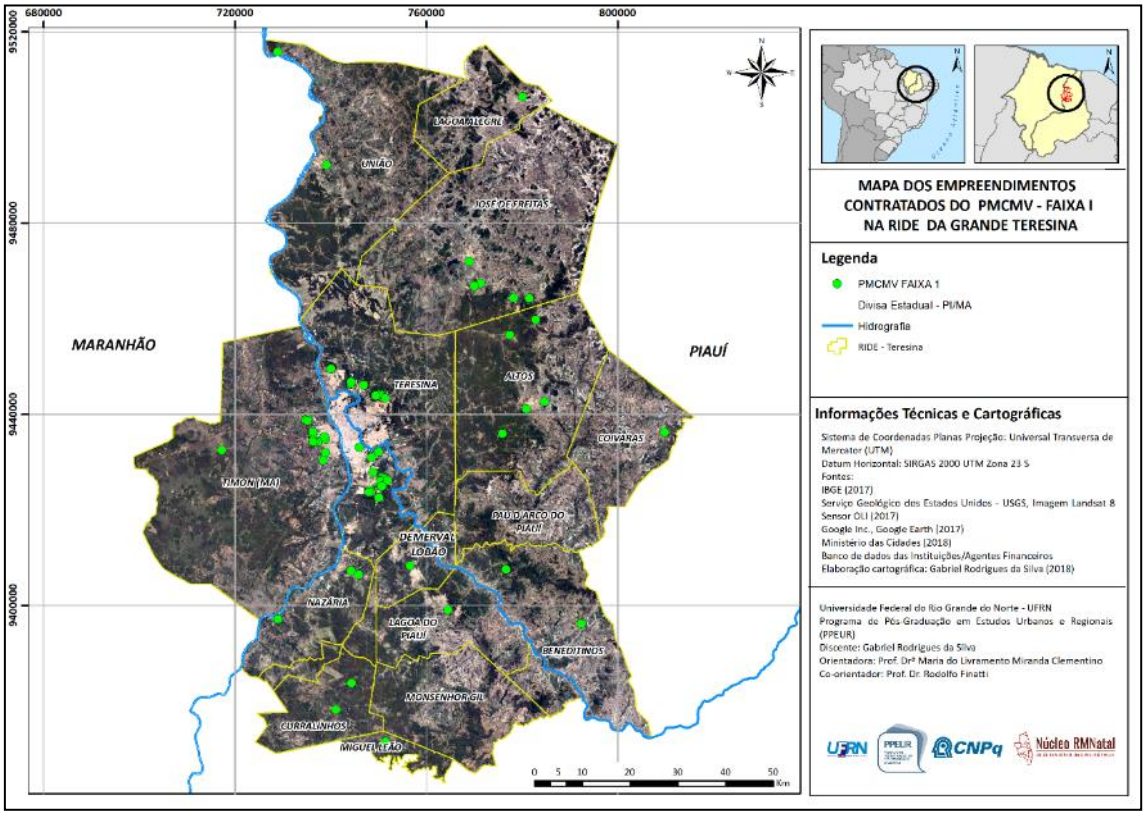
Com base nisso, será abordada a localização dos conjuntos habitacionais do PMCMV, tratando isso como um fator que possivelmente possa ser um dos indutores a expansão do aglomerado urbano da Ride da Grande Teresina.

A segregação urbana é uma herança do passado. Não é algo que vem acontecendo agora por parte do PMCMV, então precisa-se otimizar as situações diferentes em cada contexto do acontecimento, embora já possam ser vistas situações que amenizam a situação como uma facilidade da mobilidade da população no contexto espacial, coisa que no passado era um tabu a ser questionado. Já se tem resultado que esses fragmentos urbanos já se articulam de maneira que esses efeitos de fragmentação estão sendo minimizados (CARVALHO e MEDEIROS, 2017).

Por ser apresentado pela literatura que esses conjuntos estão inseridos principalmente nas franjas urbanas seja municipal ou metropolitana, eles impactam na necessidade de mobilidade e intensidade de novos deslocamentos que surgem a partir da implantação dos conjuntos PMCMV. “Nas regiões metropolitanas investigadas, constatou-se que, embora o déficit habitacional seja significativamente concentrado nos municípios polos, a produção do Programa na Faixa 1 foi mais expressiva nos municípios periféricos” (RUFINO, 2015, p. 59).

Levando em consideração que os conjuntos habitacionais do PMCMV foram produzidos na intenção de oferecer moradia à população que se enquadrasse nas faixas de rendas estabelecidas, com isso ocorreu a construção dos conjuntos habitacionais, que direta ou indiretamente a partir da faixa 1, 2 ou 3 podem influenciar na sua localização. Fazendo uma observação na figura 02 a partir da imagem de satélite como fundo, observa-se que a localização de tais conjuntos habitacionais nas áreas urbanas centrais é quase inexistente, exceto na cidade de Teresina e de Timon que apresentam um pequeno quantitativo no número desses conjuntos mais próximos da área urbano. Enquanto, nos demais treze municípios periféricos a inserção se encontra nas franjas urbanas, ou até mesmo em áreas rurais (Figura 2).

Figura 2- Localização do PMCMV faixa 1 na Ride da Grande Teresina



p. 417

A distribuição espacial dos empreendimentos do PMCMV da faixa 1 na Ride da Grande Teresina, acontece de maneira desigual, no qual, o maior número de investimentos e de quantitativos de produção ocorre no município polo (Teresina). Resultado diferente apresentado por outras pesquisas, no qual, aponta uma maior quantidade de conjuntos habitacionais nos municípios periféricos.

No entanto, a localização nas franjas urbanas são apenas estratégias de mercado, que utilizam o valor do solo urbano como maneira de lucrar cada vez mais, usufruindo da moradia como uma espécie de mercadoria, estratégias essas manipuladas pelos proprietários de terras e promotores imobiliários. Como afirma, Campos (2011, p. 63):

> "A lógica do setor da indústria da construção, assim como de toda atividade capitalista, traduz-se na busca de estratégias que permitam que a mercadoria habitação produzida tenha o mais alto valor possível, como forma obviamente de alcançar os mais elevados lucros, tendo no preço da terra urbana o fator central do processo de produção de moradias".

Entre o ano de 2009, datando o início do PMCMV, e o presente momento em 2018, nem todos os municípios da Ride da Grande Teresina, possuem os empreendimentos promovidos pelo programa. Verifica-se que, a maior concentração ocorre no município polo no caso o município de Teresina, e ocupando a 2° posição apresenta-se no município de Timon pertencente do Estado do Maranhão, os demais

municípios apresentam um número pouco representativo diante dos resultados anteriores (Quadro 1).

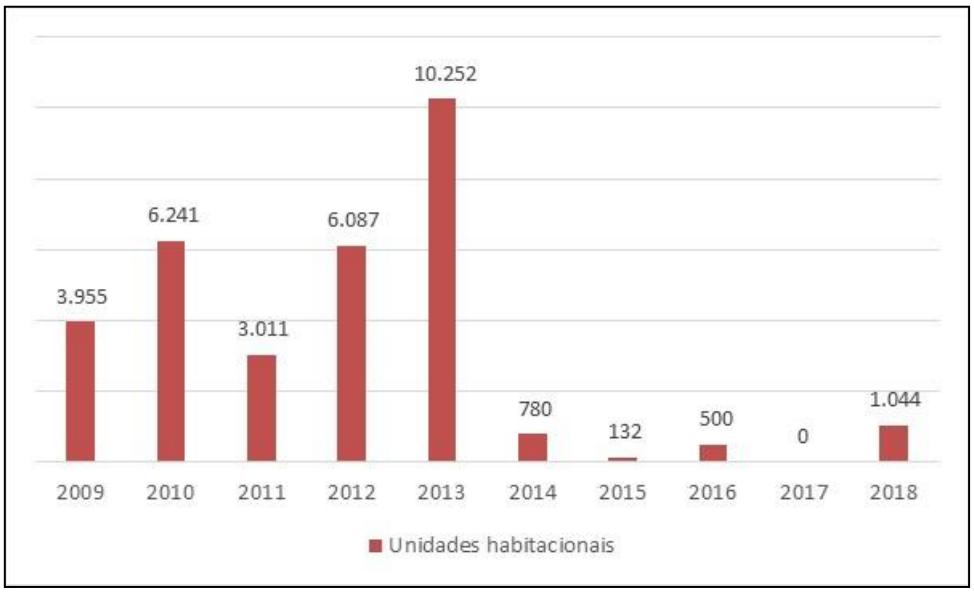
Quadro 1- Ranking dos municípios por número de unidades contratadas faixa 1

UF	Município	Nº Unidades Contratadas
PI	Teresina	20.123
MA	Timon	7.464
PI	União	1.038
PI	Altos	1.023
PI	José de Freitas	849
PI	Demerval Lobão	490
PI	Beneditinos	217
PI	Curralinhos	216
PI	Nazária	143
PI	Lagoa Alegre	119
PI	Lagoa do Piauí	107
PI	Coivaras	104
PI	Monsenhor Gil	70
PI	Miguel Leão	39
	Total	**32.002**

Fonte: Ministério das Cidades 2018. Elaboração própria do autor (2018).

A produção habitacional do PMCMV no decorrer dos anos 2009 – 2018 (Gráfico 1), apontou índices dinâmicos logo no seu ano de implantação da política em 2009. Observa-se a iniciativa com a entrega de 3.955 em toda a Ride da Grande Teresina, já entre os anos de 2010, 2011 e 2012 ocorreu algumas alterações no quadro quantitativo, embora no ano de 2013 seja o pico de todos esses anos com o total de 10.252 unidades habitacionais contratadas. Mas no decorrer dos anos do seu momento de pico no caso de 2013 até o ano de 2018 constata-se um baixo rendimento, onde os números mostram uma queda brusca em toda a trajetória do PMCMV chegando a resultados negativos no caso de 2017 com a quantidade 0 de unidades. E logo no mês de janeiro de 2018 já apresenta uma quantidade de 1.044 de unidades prestes a serem construídas até o momento para o ano vigente.

Gráfico 1 – Número de unidades habitacionais contratadas da faixa 1 na Ride da Grande Teresina – 2009/2018



Fonte: Ministério das Cidades 2018. Elaboração própria do autor (2018).

Como o PMCMV é um programa de caráter privado, os municípios não têm nenhuma influência de escolha da localidade, pelo contrário, muitas vezes a própria legislação da Caixa diverge das leis municipais. Com isso cabe aos empresários das construtoras fazerem a escolha da localização, e com projetos aprovados perante a Caixa de acordo com as suas exigências, as construções ficam liberadas (ARANTES e FIX, 2009).

A especulação do solo, acompanhando o mercado habitacional, deixa claro duas características principais: de um lado, a expansão territorial dos loteamentos populares para zonas periféricas mais distantes, de outro, a existência de loteamentos fechados em áreas mais próximas a espaços equiparados de infraestrutura nas zonas centrais, reafirmando assim o efeito de segregação e as desigualdades na apropriação do solo (CAMPOS e MENDONÇA, 2013).

Devido os espaços vazios e o preço da terra nas áreas periféricas tem contribuído para novas dinâmicas imobiliárias propiciando maior inserção de conjuntos habitacionais do PMCMV na faixa 1, causando novas áreas de ocupação, contribuindo assim para uma produção do espaço e possivelmente um forte indutor de expansão urbana.

Diante de tal visualização dos empreendimentos do PMCMV, pode se considerar como um novo contexto urbano para Ride da Grande Teresina, isso acontece pelo fato de como é destinada a uma população de baixa renda, no qual, não tem muita opção de escolha em relação a localização das habitações, mesmo essas se encontrando em regiões periféricas e nas franjas urbanas, já que a menor oferta de moradias não se equivale a demanda que é disponibilizada.

Diante do que foi exposto, pode-se perceber que o PMCMV acontece na Ride da Grande Teresina de forma bem dispersa e em camadas de renda variadas, possivelmente propondo uma dinâmica imobiliária que corresponde também tanto a

uma expansão urbana, como a necessidade das famílias beneficiadas em se locomoverem no contexto metropolitano em diferentes escalas.

Deste modo, a organização e a produção do espaço urbano em relação aos empreendimentos do PMCMV são definidos pelo setor privado, que de forma desordenada e totalmente sem estratégias de um planejamento urbano e regional, segue a construção das habitações apenas como opção de interesse econômico.

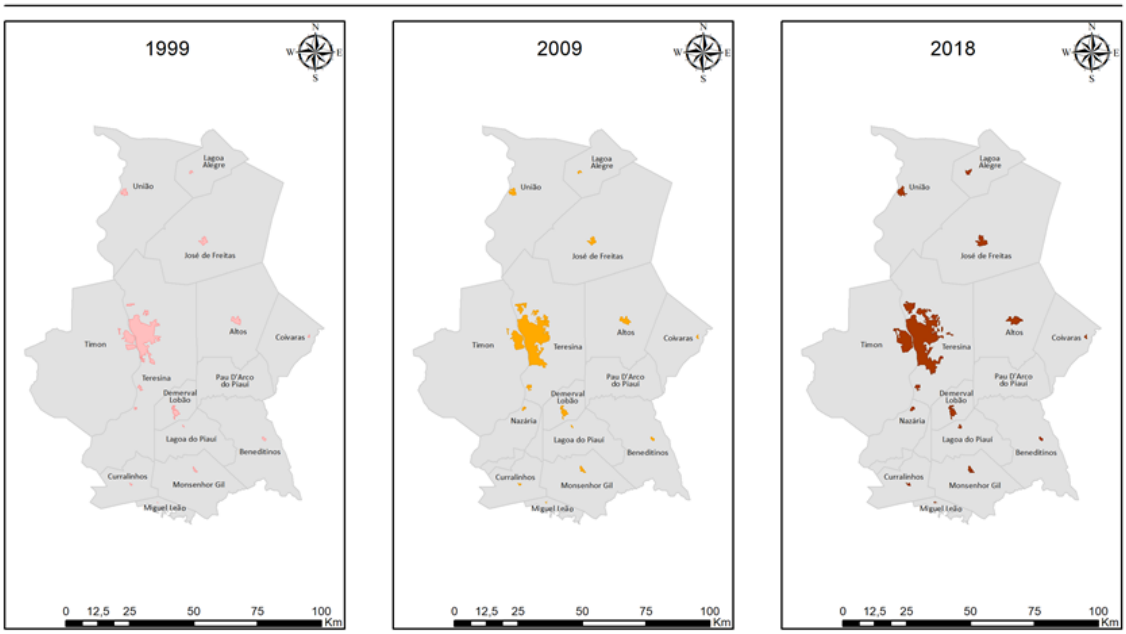
EXPANSÃO URBANA NA RIDE DA GRANDE TERESINA

A pesquisa em questão pretende analisar a expansão urbana ocorrida nas cidades do aglomerado urbano na Ride da Grande Teresina, a partir da inserção e da localização dos conjuntos habitacionais do PCMCM da faixa 1. Segundo Japiassú e Lins (2014, p. 16) “Expansão urbana é um processo que se refere às dinâmicas da cidade que resultam ou justificam seu crescimento”.

Na Ride da Grande Teresina, diferentes dinâmicas ocorreram ao longo dos anos e, com isso, verifica-se as alterações provocadas nas formas urbanas para que se possa fazer comparações a respeito do quantitativo de crescimento e do tecido urbano dos municípios. A partir dessa análise será possível realizar uma melhor interpretação a respeito da alteração da mancha urbana na Ride (Figura 3).

Figura 3 - Mancha Urbana na Ride da Grande Teresina nos anos de 1999, 2009 e 2018

p. 420



Fontes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE (2017) / Serviço Geológico dos Estados Unidos - USGS
Imagens de Satélite: Landsat 5 (1999,2009), Landsat 8 (2018)
Projeção: Universal Transversa de Mercator (UTM) / Datum Horizontal: SIRGAS 2000 UTM Zona 23 S
Edição e elaboração cartográfica: Gabriel Rodrigues da Silva (2018)

De acordo com a figura 3, visivelmente o município polo (Teresina) demonstra que apresentou um crescimento na mancha urbana, quando comparado aos demais municípios que compõem a Ride da Grande Teresina. De todo modo, os municípios ao seu redor apontaram diferentes realidades, alguns não obtiveram crescimento, e outros um crescimento pequeno.

No Entanto, entre os municípios que se encontram ao redor do polo da Ride da Grande Teresina, no caso, o município de Timon localizado no Estado do Maranhão apresentou um maior resultado, isso justificando-se pelo fato de, possivelmente, ele funcionar como principal destino do transbordamento do município polo em sua direção.

Nota-se que entre os anos apresentados, Teresina e Timon apresentam uma espécie de conurbação, a partir do momento que suas manchas urbanas se encontram de forma contínua, conectadas pela ponte ("nome") que as conecta sobre o Rio "Nome" que também marca a divisa entre os estados de Piauí e Maranhão.

Conforme dados disponibilizados pelo Ministérios das Cidades (2018), o município de Timon se apresenta logo após Teresina, com relação a maior número de investimentos em unidades habitacionais do PMCMV entre os anos de lançamento do programa (2009), até o momento atual (2015). Sinalizando que, os dois municípios que apresentam maior número de unidades habitacionais, e que segundo a mancha urbana foram os que precisamente apontam maior crescimento na extensão física, talvez justifique pela hipótese lançada na proposta da pesquisa.

Outra questão mencionada a respeito da verificação da expansão urbana, foi a respeito de quantos km² os municípios apresentaram de crescimento na extensão territorial, no intuito de se observar como a dinâmica se posicionou e qual apresentou um maior crescimento da mancha urbana, analisando o quadro 2.

O município polo apresentou novamente a maior representatividade no crescimento da mancha urbana, em valor absoluto no ano de 1999. Teresina apontava 106,04 km², e já em 2009 um total de 151,79Km², isso refere a um percentual de crescimento de 43,1%, valor maior apresentado quando se observa de 2009 para 2018 que apontou 20,9%.

p. 421

Quadro 2 – Crescimento da mancha urbana nos anos de 1999,2009 e 2018 na Ride da Grande Teresina

1999		2009		2018		1999-2009 (%)	2009-2018 (%)
TERESINA	106,04	TERESINA	151,79	TERESINA	183,57	43,1	20,9
TIMON	21,25	TIMON	23,95	TIMON	36,99	12,7	54,4
ALTOS	7,21	ALTOS	7,59	ALTOS	11,64	5,3	53,4
DEMERVAL LOBÃO	6,16	DEMERVAL LOBÃO	6,16	DEMERVAL LOBÃO	7,26	0,0	17,9
JOSÉ DE FREITAS	5,26	JOSÉ DE FREITAS	5,39	JOSÉ DE FREITAS	10,34	2,5	91,8
UNIÃO	4,34	UNIÃO	4,89	UNIÃO	7,09	12,7	45,0
MONSENHOR GIL	1,35	MONSENHOR GIL	2,55	MONSENHOR GIL	2,95	88,9	15,7
BENEDITINOS	1,32	BENEDITINOS	1,32	BENEDITINOS	1,32	0,0	0,0
LAGOA ALEGRE	0,89	LAGOA ALEGRE	1,10	LAGOA ALEGRE	3,01	23,6	173,6
CURRALINHOS	0,48	CURRALINHOS	0,57	CURRALINHOS	0,98	18,8	71,9
COIVARAS	0,44	COIVARAS	0,78	COIVARAS	0,88	77,3	12,8
LAGOA DO PIAUÍ	0,25	LAGOA DO PIAUÍ	0,38	LAGOA DO PIAUÍ	1,24	52,0	226,3
MIGUEL LEÃO	0,03	MIGUEL LEÃO	0,16	MIGUEL LEÃO	0,23	433,3	43,8
-		NAZÁRIA	1,19	NAZÁRIA	1,97	-	65,5
-		PAU D'ARCO DO PIAUÍ	-	PAU D'ARCO DO PIAUÍ	-	-	-

Notas: (1) Pau D'Arco do Piauí foi emancipado como município apenas em 2001. (2) Nazária foi emancipado como município apenas em 2009. (3) Pau D'Arco do Piauí não foi visualmente identificada na resolução espacial das imagens orbitais adotadas.

Já o município de Timon, novamente apresentou o maior valor dos municípios do entorno do polo, ou seja, maior crescimento do espaço territorial nos anos pesquisa. Em 1999 apresenta uma extensão urbana de 21,25km², e no ano de 2009 cresceu para

23,95km², isso seria uma taxa percentual de crescimento de 12,7%. No entanto, entre os anos de 2009 e 2018 ocorreu um crescimento mais significativo de 54,4%.

Os demais municípios que ficam ao redor do polo, também cresceram, embora pouco representativo, quando comparado aos municípios de Teresina e Timon. Justificando-se o fato dos dois apresentarem uma dinâmica com maior força de troca entre si, facilitando uma integração regional.

O aglomerado urbano da Ride da Grande Teresina, demonstrou uma alteração na sua forma urbana, que possibilitou uma expansão urbana nos 15 municípios, embora em dinâmicas e extensões diferentes.

Deste modo, o crescimento que impulsionou a expansão urbana na Ride da Grande Teresina, teve grande influência da produção imobiliária da política habitacional do PMCMV que inseriu os conjuntos habitacionais em áreas periféricas dos municípios, visando obter maior lucro, e assim consequentemente induzindo uma expansão dos perímetros urbanos municipais.

CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

É importante se analisar o processo que ocorreu durante os anos da pesquisa, de modo que se analise a alteração no desenho urbano, no intuito de servir como base de informações para que auxiliem em práticas de planejamento urbano dessa região.

Contudo, até o momento da pesquisa, os dados sinalizam a afirmação da hipótese proposta no estudo, demonstrando que os conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida existentes na Ride da Grande Teresina se concentram grande parte no município polo e com grande participação em sua franja urbana, e no caso dos municípios embora apresentem uma demanda menr de conjuntos habitacionais, os mesmos se encontram ao redor do município polo apresentam a mesma configuração.

Por fim, a expansão da mancha urbana na Ride da Grande Teresina, até o momento da pesquisa demonstra-se um forte elemento indutor responsável por sua alteração no desenho urbano, gerado pelo espraiamento do espaço urbano.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. Minha Casa, Minha Vida', o pacote habitacional de Lula. 2009.Disponível em: <http://web.observatoriodasmetropoles.net/download/gthab/text_ref_outros/fix_e_arantes_MCMV.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2018.

BRASIL. Lei Complementar n°112, de 19 de setembro de 2001. Brasília: Congresso Nacional, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp112.htm>. Acesso em: 25 jun.2018.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 Jun .2018.

_____. Decreto n° 4.367, de 9 de setembro de 2002. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4367.htm. Acesso em: 06 Jun. 2018.
BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do Parnaíba e São Francisco - CODEVASF. Plano de Ação Integrado e Sustentável para a RIDE Grande Teresina. Produto II: Diagnóstico Situacional Participativo. / Ministério da Integração, CODEVASF, Governo do Estado do Piauí. – Teresina: Empresa Expansão Gestão em Educação e Eventos, 2013. 266 f.
BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Região Integrada de Desenvolvimento - RIDE Grande Teresina.2011. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/ride-grande-teresina>. Acesso em: 18 fev. 2018.
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.
CAMPOS, Paola Rogedo. O preço da terra urbana e a moradia de baixo custo. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura. Estado e capital imobiliário: Convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2011. p. 63-80.
CAMPOS, Paola Rogedo; MENDONÇA, Jupira Gomes de. Estrutura socioespacial e produção habitacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte: novas tendências. In: CARDOSO, Adauto Lucio. (Org.). O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais: Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 67-92.
CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto Lucio. (Org.). O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais: Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 17-65.
CARVALHO, Alice de Almeida Vasconcellos de; MEDEIROS, Valério Augusto Soares de. O papel do programa Minha casa, minha vida no processo de construção das cidades: a perspectiva configuracional. Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, Curitiba, v. 9, n. 1, p.1-14, out. 2017. Quadrimestral. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.009.supl1.ao11>. Acesso em: 03 fev. 2018.
JAPIASSÚ, Luana Andressa Teixeira; LINS, Regina Dulce Barbosa. As diferentes formas de expansão urbana. Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades, Tupã, v. 2, n. 13, p.15-25, 2014.
MINISTRO anuncia ações do Plano de Desenvolvimento da Grande Teresina. G1 PIAUÍ, Teresina, 17 maio. 2013. Disponível em: < http://http://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2013/05/ministro-anuncia-acoes-do-plano-de-desenvolvimento-da-grande-teresina.html>. Acesso em 15 fev. 2018.
RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: AMORE, Caio Santo; SHIMB, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados Brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Cap. 3. p. 51-70.
SEMPLAN, Secretária Municipal de Planejamento e Coordenação -. Ride Grande Teresina: Região Integrada de Desenvolvimento. 2015. Disponível em: <http://semplan.teresina.pi.gov.br/ride-teresina/>. Acesso em: 15 fev. 2018.

A EXPANSÃO URBANA QUE O RURAL DELIMITA: O RURAL NOS PLANOS DIRETORES DE CIDADES MÉDIAS DO INTERIOR NA MACROMETRÓPOLE PAULISTA[87]

Chiara Alves de Oliveira

Mestranda no programa de Pós Graduação em Arquitetura, Tecnologia e Cidade da Universidade Estadual de Campinas | UNICAMP e pesquisadora no LOTE | Grupo de Estudos de Urbanização e Regulação Urbana.
E-mail: oliveiras.chiara@gmail.com

Gisela Cunha Vianna Leonelli

Docente no programa de Pós-ATC da UNICAMP e líder do LOTE | Grupo de Estudos de Urbanização e Regulação Urbana, certificado pelo CNPQ.
E-mail: gisela@fec.unicamp.br

[87] Este artigo é produto dos estudos científicos do Grupo de Pesquisa LOTE, sediado no Curso de Pós Graduação em Arquitetura, Tecnologia e Cidade, a partir do estudo de mestrado "A expansão urbana que o rural delimita: heterogeneidades e influências". A participação nesse congresso foi viabilizada pelo Programa de Apoio à Pós-Graduação (PROAP – Capes)

RESUMO

A conversão em lei de terra rural em urbana é denominada expansão urbana.O que o Estado compreende por “rural” é descrito na legislação como tudo aquilo além do perímetro urbano, sem pré-requisitos objetivos, ou seja, o rural é o “não-urbano”. O presente artigo relata primeiras reflexões sobre o papel do rural na expansão urbana das cidades médias da macrometrópole paulista. O presente artigo é organizado nas seguintes etapas: (1) crítica à oposição artificial e social entre o rural e o urbano enquanto categorias jurídicas (2) aplicação da dialética segundo Pierre Bourdieu na legislação brasileira para identificar a dimensão política dessa dicotomia (3) as consequências práticas no vetor oeste da macrometrópole paulista. Os dados preliminares indicam um aumento na aprovação de áreas de expansão urbana e nomes correlatos, indicando aporte legal para a manutenção , ou mesmo intensificação, do atual padrão de crescimento urbano: o disperso, fragmentado, e por vezes tendendo à conurbações.

Palavras-chave: Expansão urbana; rural; direito urbanístico; perímetro urbano.

INTRODUÇÃO

No Brasil, desde o final do século XX o processo de produção do espaço nos maiores centros urbanos é marcado por extensões territoriais desmedidas. As manchas urbanas progridem conformando fragmentos dispersos no território, criando um contraponto às cidades compactas (SILVA et al, 2017). Essa composição que transita entre cheios e vazios, urbano e rural, pode ser ilustrada pela Macrometrópole Paulista, que é uma proposta de territorialização elaborada pela Emplasa (Empresa de Planejamento Metropolitano S/A).

Reconhecida pelo impacto de seus centros urbanos, os 174 municípios que compõe a Macrometrópole representam 50% da área urbanizada do Estado de São Paulo, 74,6% da população estadual e 82,8% do Produto Interno Bruto (EMPLASA, 2018). A dimensão de sua urbanização, tanto como categoria de uso do solo quanto fenômeno social, favorece abordagens críticas com um delineamento majoritariamente urbana. A composição do espaço tende a priorizar debates sobre a espoliação imobiliária (CHATEL e SPOSITO, 2015; SANTOS, 2009; LIMONAD, 2007; VILLAÇA, 1998), não obstante, ao considerar que a expansão urbana é a conversão da área rural em urbana em lei, ainda é preciso ampliar os debates sobre o que existe além do perímetro, atribuindo-lhe protagonismo nessa discussão.

Diante deste cenário esse artigo busca, em uma abordagem descritiva e qualitativa, ampliar o debate sobre as dinâmicas que constroem o espaço, observando a expansão urbana sob uma nova perspectiva. Ao invés de partir da influência que a área urbana exerce no avanço das áreas rurais, a proposta é destacar características rurais nesse processo e como elas são reconhecidas - ou não - por seus municípios.

O recorte de análise são os 77 municípios que compõe o interior do Estado de São Paulo, consideradas: a Região Metropolitana de Sorocaba, Aglomeração Urbana de Jundiaí, Aglomeração Urbana de Piracicaba, Região Metropolitana de Campinas; sendo descartada a Unidade Regional de Bragantina por ela não ter sido institucionalizada. Para verificar abordagem institucional em relação às áreas externas aos seus perímetros urbanos - ou seja, as áreas rurais e áreas de expansão urbana –

foram realizadas as seguintes etapas: (1) crítica à oposição artificial e social entre o rural e o urbano enquanto categorias jurídicas (2) aplicação da dialética segundo Pierre Bourdieu (1991) na legislação brasileira para identificar a dimensão política dessa dicotomia (3) as consequências práticas no interior da macrometrópole paulista, embasado a análise nos Planos Diretores. Como meta secundária, buscou-se se identificar nas leis se existem induções ou restrições que poderiam influenciar na conversão de terra rural em urbana, de modo a manter o padrão de produção do espaço, ou se foi inaugurada uma nova lógica sobre o território.

O presente artigo dispõe primeiras reflexões, sem a intenção de desenhar correlações entre a uso da área rural e a expansão urbana, mas que podem ser utilizadas como chave teórica nas análises de Planos Diretores e expansão. A proposta aqui é descrever a interface política que existe entre as duas classificações. Os resultados obtidos tendem a ampliar as reflexões teóricas, contribuindo assim para o reconhecimento de dinâmicas rurais nos estudos urbanos.

DICOTOMIA RURAL-URBANA: OPOSIÇÃO ARTIFICIAL ENTRE CATEGORIAS ESTRITAMENTE JURÍDICAS

Segundo Saule Jr (2004, p. 44) a partir do artigo 30, inciso IX da Constituição Federal Brasileira de 1988, o município tem a competência de planejar todo o seu território, tanto a área urbana como a rural. A Constituição Federal de 1988 estabelece que o instrumento básico para o planejamento municipal é o Plano Diretor, descrito como parte da Política Urbana Nacional e obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes, os que integrem regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, municípios nos quais o Poder Público pretenda utilizar instrumentos de combate à ociosidade, em áreas especiais de interesse turístico e aqueles na área de influência de empreendimentos ou atividades de impacto ambiental (Art 182. BRASIL, 1988; BRASIL, 2001; MinC, 2005). O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, estabelece como uma das diretrizes da política urbana: “a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência” (Art 2º, inciso VII. BRASIL, 2001). A partir dos marcos legais acima apresentados, a partir de 2001, os planos diretores ficaram obrigados a tratar não apenas sua área urbana e de expansão urbana, mas toda sua área municipal, incluindo as áreas rurais.

No Brasil, estima-se que 68% dos 5.570 municípios tenham menos de vinte mil habitantes (IBGE, 2017c), sendo que do total, 60,4% são considerados majoritariamente rurais (IBGE, 2017a). Isto posto, são poucas as cidades que geram dados para a gestão de seu território, e quando o fazem, interpretam o Plano Diretor como uma ferramenta estritamente urbana, excluindo a área rural dos estudos e propostas

O próprio Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística reconhece a escassez e inconsistência de dados sobre a área rural (IBGE, 2017a). Na escala municipal raramente são elaboradas análises, e quando ocorrem, nem sempre adotam uma estrutura que permita integração e comparabilidade com a sua região. Em nível nacional os dados estão em uma escala que não coincide com as necessidades municipais, pois atendem uma análise federal. Temos como exemplo: como os dados do IBGE respeitam limites administrativos municipais, setores classificados como rurais podem

conter dados de áreas que na realidade são ocupações urbanas irregulares; ou mesmo setores urbanos que consistem em vazios com características rurais (IBGE, 2017a). Existe um hiato entre o rural e o urbano quando se trata de políticas públicas municipais e disponibilidade de informações. Porém, para elaboração de um plano diretor municipal neste novo formato após 2001, esta ruptura deverá ser superada.

Frente a esse cenário, torna-se cada vez mais necessária uma leitura integrada do município. Uma abordagem unificada do território é aplicável nas grandes metrópoles, porém ela é particularmente imprescindível para os mais de 1.768 municípios brasileiros obrigados a elaborar seus planos diretores municipais, cuja maior parte da amostragem não apresenta pólos urbanos de grande porte (IBGE, 2017c; 2017a). Esta informação é ainda mais urgente em municípios que apresentam em sua dimensão territorial grandes áreas rurais e para os que definem suas áreas de expansão urbana.

As conexões entre os usos urbano-rural vão desde o majoritariamente urbano, passando pelo o periurbano e os enclaves, até o tipicamente rural. Com diversas nuances, as interações entre rural e o urbano são múltiplas, complementares e indissociáveis, nunca se portando como antíteses em lados opostos de uma dicotomia. Não obstante, a polarização entre os dois existe de modo artificial na esfera jurídica e é ela que permite o blecaute de análises.

No país, a distinção entre o rural e o urbano é estritamente administrativa. A lei federal vigente (Art. 29 e Art. 32. BRASIL, 1966) conserva os mesmos critérios da divisão territorial do Decreto-Lei no 311 (Art. 11. BRASIL, 1938): cabe aos municípios delimitar a zona urbana em um perímetro jurídico, e por exclusão, a Propriedade Territorial Rural é a área residual, a negação do urbano. Ao contrário de outras nações, essa distinção não apresenta critérios explícitos como corte populacional, densidade demográfica, morfologia, acessibilidade a equipamentos e infraestrutura pública, rede de cidades ou ocupação econômica da população (IBGE, 2017a).

Em vista disto, uma mesma classe inclui realidades díspares. O “não-urbano” engloba tanto reservas ambientais conservadas integralmente, práticas de agroecologia e lutas camponesas; quanto dinâmicas de emprego e renda que não são necessariamente agrícolas, sendo impulsionadas por uma dinâmica urbana. Consiste em um Rururbano (SILVA, 2001) que está nos empreendimentos derivados da alta renda como condomínios habitacionais; resorts turísticos, espaços para festas e eventos; está nos agricultores familiares com segundo emprego urbano; nas atividades agrícolas conectadas diretamente com a demanda e mão de obra urbana (como os orgânicos); ou nas reservas extrativistas minerais.

Estudos que questionam a oposição anacrônica entre conceitos de campo e cidade, buscam compreender esse fenômeno que é quase ambíguo, plural e de difícil definição, dando diferentes nomes a esse processo. Desde o Rurubano, ao periurbano, contraurbanização, sub-urbano, justaposição urbanorural, bordes ou mesmo urbanização difusa. Não é possível falar de uma ruralidade genérica dado que esta é uma realidade em constante mudança. O rururbano, ou o borde, não é uma mistura de dois conceitos insolúveis entre si, mas um acontecimento independente e inter-relacionado (OTERO, 2017; DUARTE e DÁVILA, 2018). Na urbanização atual os

espaços de borde são emergentes, e considerando a legislação brasileira, quase insurgentes devido suas morfologias que transcendem qualquer classificação.

Reconhecendo essas distorções na clivagem jurídica entre urbano-rural, o IBGE começou a trabalhar nos últimos anos com dados geoestatísticos (que não dependem de limites municipais) visando substituir os tradicionais setores censitários. Não obstante, é um trabalho ainda em estágio inicial (2017a, 2017b). Legislações locais podem não ser revogadas com o estudo do IBGE, mas foi estabelecido um marco institucional que questiona o limite puramente administrativo.

A ARTICULAÇÃO DA IMAGEM DO RURAL COMO FERRAMENTA POLÍTICA

Ao riscar uma linha para o perímetro urbano, sem pré-requisitos concretos e sem gradações, são omitidas particularidades regionais e conexões que cambiem entre os usos. Por consequência, as classificações são polarizadas: é urbano ou é rural. Uma abstração da realidade que ignora as nuances no espaço, fazendo desse limite imaginário (SPAROVEK et al, 2004). Sem um método que reconheça o território em uma imagem clara, a descrição do que é rural cambia conforme interesses econômicos. O traçado das zonas pode se tornar um grafismo da política local.

Quando se discute nas câmaras municipais a extensão da zona urbana, ou posteriormente, quando se justifica o perímetro urbano aprovado, os adjetivos atrelados ao rural fazem parte de uma estratégia sutil de utilizar a linguagem como instrumento para validar uma visão (BOURDIEU, 1991) a partir do urbano e com proposital desconhecimento do que consiste a área rural. Por vezes, o rural é cercado de mitos, descrito como sinônimo de atraso, inexorável, predominantemente agrícola, sendo atribuída às pequenas e médias propriedades uma gestão exclusivamente familiar, enquanto os latifúndios se restringiriam ao agronegócio (SILVA, 2001). Em cidades cujo rural é marcado por reservas étnicas, as aldeias indígenas chegam a ser descritas como arcaicas, alegando-se a necessidade de incorporá-las à metrópole (ALONSO; CASTRO, 2006). Com a percepção de obsoleto, o rural seria mero sucedâneo de uma formação social anterior, condenado a desaparecer (VEIGA,2004).

p. 428

Em outros momentos, o slogan que repercute é o oposto. Uma imagem positiva, estritamente agropecuária variando em duas escalas: ora é a bucólica local, associada a um campesinato pitoresco e campestre bucólico, tão agradável quanto uma poesia de Alberto Caeiro[88]. Afinal, "(...) nas cidades a vida é mais pequena / (...) na cidade as grandes casas fecham a vista à chave " (CAEIRO, 1925, p.06).

Outrora a narrativa é a tecnológica de exportação, a do "Agro é Pop, Agro é Tech, Agro é tudo. A indústria riqueza do Brasil"[89]. "Porque sabemos que se (nós, a gente que vive o campo) pararmos, esse país também para. É hora de valorizar quem carrega esse país nas costas"[90].

---

[88] Heterônimo do escritor Fernando Pessoa (1888-1935). No posfácio de "O Guardador de Rebanhos" é descrito como "a voz da terra, que é tudo e ninguém"
[89] Agro é Pop. Rede Globo - Propaganda publicitária (50s), 2017. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=pQOp0Bv8KZE. Acessado em: 29 de Maio de 2018.
[90] Jornada: Chevrolet S10 2018. Agência Commonwealth//McCann - Propaganda publicitária (30s), 2018. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=xgPG-KwtCmU. Acessado em: 29 de Maio de 2018.

A imagem do rural alterna drasticamente entre o passado arcaico, o passado saudosista e o futuro desenvolvimentista. Se encenado como atraso, a reação esperada é apoio popular para que o rural deixe de existir em benefício do urbano, expandindo o perímetro da cidade. Se sua conotação for nostálgica, espera-se que ele seja preservado intacto como último refúgio da natureza. Se a economia municipal for impulsionada pelo rural, sua imagem será positiva, nesta perspectiva o urbano não encontrará protagonismo. Isso diz respeito a ação política. Nela o mundo é simplificado em representações (mentais, verbais, visuais ou teatrais) da realidade para enraizar princípios que estimulem respostas sistemáticas da sociedade, conforme o cenário que favoreça os atores que a formularam (BOURDIEU, 1991). Como toda dicotomia, uma simplificação da realidade para planificar a história de acordo com uma versão abreviada da sociedade (SANTOS, 2002).

Essa é a chave para decodificar o valor simbólico e político do rural. A expansão urbana é a conversão em lei da terra rural em urbana, um uso precisa deixar de existir para dar lugar ao outro, sem classificações intermediárias. Uma classificação vazia de critérios objetivos permite articular sua imagem política conforme o cenário mais favorável para determinados atores. A miopia sob a qual alguns municípios observam sua área rural pode indicar um modelo de produção de cidade ratificado em lei.

CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS DE UMA DICOTOMIA ARTIFICIAL: A EXPANSÃO URBANA NOS PLANOS DIRETORES DE CIDADES MÉDIAS DO INTERIOR PAULISTA

Mesmo que a legislação federal não determine requisitos objetivos para a classificação rural, o Plano Diretor atribui ao município jurisdição para que ele o faça. A etapa de diagnóstico compreende estudos técnicos visando elucidar processos e subsidiar decisões. Se as áreas urbanas são zoneadas de acordo com as variáveis levantadas, a área rural não deve ser tratada como substantivo no singular, mas representada como múltipla.

Nos municípios estudados tudo que extrapola o perímetro tende a ser representado como unitário e uniforme. O “não-urbano” é majoritariamente representado segundo dois padrões recorrentes. O tradicional bloco único, preferencialmente na cor verde, remetendo ao estritamente ambiental ou agrícola. E as emergentes zonas ou macrozonas de expansão urbana.

Essas territorializações em ascensão podem divergir enquanto nomenclatura, mas a leitura de seus parâmetros aponta funções semelhantes. Vide a “Macrozona de Desenvolvimento Ordenado” (Lei Complementar nº 189/18. CAMPINAS, 2018); a “Zona de Estruturação Ampliada” (Lei Complementar nº 221/11. VÁRZEA PAULISTA, 2011); ou a “Macrozona de Expansão Urbana” (Lei nº 4.433 ITATIBA, 2012). A criação dessas zonas busca adequar as legislações municipais ao artigo nº 42-B do Estatuto da Cidade, incluido no ano de 2012. A partir dessa alteração, os municípios passaram a serem obrigados a elaborarem estudos antes de converteram áreas rurais em urbanas. Ao estabelecer uma zona, o intuito desse marco é inibir a antiga prática de alterações sucessivas no perímetro.

O presente artigo não busca verificar se as zonas criadas atenderam aos princípios originais do Estatuto, que visava a regulação da expansão e a da mitigação

do ônus público. A indagação é compreender como as câmaras de vereadores estão interpretando suas zonas rurais. Nos dois padrões recorrentes buscou-se recriar o processo de desenho, sobrepondo seus limites admnistrativos aos levantamentos dos cadernos de subsídios. Eis então que a questão torna-se controversa.

O levantamento das áreas externas ao perímetro não é usual. Nos exemplos em que é realizado, o estudo tende a representar características físicas (como hidrografia e topografia) e jurídicas (como restrições ambientais determinadas em instâncias federais ou estaduais, que o município não poderia dissolver). Uma leitura que singra entre uma base geral (como as curvas de nível, que são informações de satélite) e as restrições de áreas sob as quais o município não poderia intervir. Outros elementos que estruturam o território não chegam a ser colocados em pauta, como processos minerários, cadeiais de produção agrícola, estrutura fundiária ou cadeias de produção. O método empregado também tende a ser a sistematização de dados públicos, sem incluir entrevistas, que são essenciais, uma vez que dados como arrendamento não estão incorporados a nenhuma base de dados em larga escala.

Isto posto, ao sobrepor as zonas aos cadernos de subsídios, as motivações que delinearam os limites finais não são claras. A mesma incerteza se pronuncia ao verificar que alguns municípios chegam a estabelecer como restrições à urbanização textos muito semelhantas à Lei federal de parcelamento do solo (6.766/79), quase sem adequações. Seria possível que a leitura do território não tivesse destacado nenhuma dinâmica particular àquele local? Ou uma leitura com dados pouco estratégicos seria um artifício para atender a um diagnóstico pró-forma, mantendo o rural desconhecido para poder moldá-lo segundo a dialética política?

Um diagnóstico genérico poderia favorecer políticas desassociadas do território. Ao estudar limites das áreas rurais e das áreas de expansão urbana é válido indagar se os limites das zonas são estritamente geográficos ou políticos, sem uma análise mais aprofundada. Apesar do questionamento, não foram levantados dados suficientes para a confirmação dessa hipótese nos municípios da macrometrópole.

Essa chave teórica está em sintonia com os dados levantados na recente pesquisa de Bernardini (2018), que foi concentrada apenas da Região Metropolitana de Campinas. Ao estudar o planejamento da expansão urbana, foi demonstrado que 15 dos 20 municípios apresentam ambiguidades nas normas urbanísticas com dispositivos para ocupação em área rural, as chamadas “área de expansão urbana” e nomes correlatos, criando uma interface entre planejamento da expansão e urbanização dispersa. Pode-se considerar esses municípios como exemplos de flexibilização do perímetro sob demanda de mercado, com aprovações de anexações ao urbano conforme novos empreendimentos isolados.

Corroboram com a noção do interior como palco da dispersão recente os dados do Secovi (Sindicato da Habitação de São Paulo). Em um anúncio recente[91], foi divulgado que as cidades com a maior quantidade de lotes lançados em 2018 foram: São José dos Campos (2.128), Campinas (1.552), São José do Rio Preto (1.045), Sorocaba (968) e Ribeirão Preto (881), quase todos na macrometrópole.

[91] https://economia.estadao.com.br/blogs/radar-imobiliario/sao-paulo-tem-mais-de-30-mil-lotes-em-estoque/

Ao justapor os dados de levantamento e produção imobiliária, verifica-se que as cidades que mais crescem não possuem diagnóstico conclusivo sobre o que seria a sua área rural. Os dados preliminares indicam um aumento na aprovação de áreas de expansão urbana e nomes correlatos, indicando aporte legal para a manutenção , ou mesmo intensificação, do atual padrão de crescimento urbano das cidades médias do vetor oeste da macrometrópole paulista: o disperso, fragmentado, e por vezes tendendo à conurbações.

CONCLUSÃO

A dialética nos discursos de acadêmicos, políticos e formadores de opiniões acerca da vida rural em relação às demandas urbanas por vezes chega a causar perplexidade, principalmente quando se chega ao rápido consenso, em um tom quase de austeridade, declarando que a lógica urbana prevalece sobre a rural (OTERO, 2017). A produção do espaço está, de fato, relacionada com migrações, redes urbanas, planos econômicos e políticas públicas. Todavia, vale investigar qual a influência do rural nesse processo. A área rural pode ter um papel ativo na expansão urbana, podendo intervir contra ou mesmo a favor do aumento do perímetro urbano.

Com as reflexões apresentadas, torna-se pertinente a integração de pesquisas e dados rurais com suas respectivas áreas urbanas, buscando romper a dicotomia nas pesquisas acadêmicas e apresentar critérios tangíveis para o que é o rural nas cidades brasileiras. Em suma, apesar da população brasileira ser majoritariamente urbana, os motivos que convertem na lei a terra rural em urbana extrapolam o perímetro. Compreender os arranjos espaciais das cidades pressupõe uma leitura integrada entre rural e urbano.

É válido retomar o inciso V artigo 2 do Estatuto da Metrópole que determina a metrópole como “espaço urbano com continuidade territorial que (...) tem influência nacional”. Entre os municípios que compõe as metrópoles brasileiras estão áreas rurais que estruturam o espaço, e sem as quais, a metrópole não pode ser compreendida em sua total complexidade.

BIBLIOGRAFIA

ALONSO, S.; CASTRO, E. Processo de transformação e representações do rural-urbano em Altamira. In:CARDOSO, A. C. D. (org.). O Rural e o Urbano na Amazônia: diferentes olhares em perspectivas, p. 162-215. Pará : Editora Universitária UFPA, 2006

BARRETO, A. G. O. P.; BERNDES, G.; SPAROVEK, G.; WIRSENIUS, S. Agricultural intensification in Brazil and its effects on land-use patterns: an analysis of the 1975-2006 period. Global Change Biology (Print), v. 19, p. 1804-1815, 2013.

BERNARDINI, S. P. O planejamento da expansão urbana na interface com a urbanização dispersa: uma análise sobre a região metropolitana de Campinas (1970-2006). In: Urbe Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 10 jan/abr, p. 172-185, 2018.

BRASIL. Constituição Federal. 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto. gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acessado em: 05 de Setembro de 2018.

_____. Lei Federal no 5.172, de 25 de Outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/ L5172.htm>. Acesso em: 05 de Setembro de 2018.
_____. Lei Federal no 10.257, de 10 de Julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais de política urbana e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/ L10257.htm>. Acessado em: 05 de Setembro de 2018.
_____. Decreto-Lei no 311, de 2 de Março de 1938. Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/legin/fed/ declei/1930-1939/decreto-lei-311-2-marco-1938-351501-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 05 de Setembro de 2018.BRUEGMANN, R. La Dispersión Urbana: una historia condensada. Madrid : Ed. Comunidad de Madrid, 2005.
BOURDIEU, P. Language and Symbolic Power. Cornwall: Polity Press, 1991.
CAEIRO, A. O Guardador de Rebanhos. Livro eletrônico : Domínio público, 1925. Disponível em: <http:// www.dominiopublico.gov.br/download/texto/pe000001.pdf >. Acessado em: 05 de setembro de 2018
CAIADO, A. S. C.; SANTOS, S. M. M. Fim da dicotomia rural-urbano no Brasil? Um olhar sobre os processos socioespaciais. In: São Paulo em perspectiva, v.17, n.3-4 jul/dez. São Paulo, 2003
CHATEL, C.; SPOSITO, M. E. B. Forma e dispersão urbanas no Brasil: fatos e hipóteses – primeiros resultados do banco de dados Brasipolis. Im: Revista Cidades v.12 n.21, p. 108-152, 2015
DUARTE, N. V.; DÁVILA, H. T. (Org.). Bordes urbanos – Processos de de construcción territorial. Bogotá : Ed. Universidad Nacional de Colombia, 2018.
GILL, A. C.. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Editora Atlas, 2002.
INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação. Livro eletrônico. Coordenação de Geografia – Rio de Janeiro, 2017a. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100643.pdf>. Acesso em: 31 de jan. 2018.
_____Monitoramento da cobertura e uso da terra do Brasil: 2000 – 2010 – 2012 – 2014 – em grade territorial estatística. Coordenação de Recursos Naturais e Estudos Ambientais – Rio de Janeiro, 2017b. Disponível em: < https://ww2.ibge.gov.br/apps/monitoramento _ cobertura_ uso_terra/v1/>. Acesso em: 31 de jan. 2018.
_____Estimativas de população enviadas ao TCU. Arquivo excel (digital), 2017c. Disponível em: < https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados> Acessado em: 29 de Maio de 2018
LIMONAD, E., Urbanização dispersa: mais uma forma de expressão urbana? In: Revista Formação, v.1 n.14 p. 31-45, 2007

MINISTÉRIO DAS CIDADES –Minc. Resolução no 25, de 18 de Março de 2005. Lex: Diário Oficial da União Seção 1, Edição no 60, p.102 de 30/03/2005.
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO - MAPA. Produção Agrícola Municipal (PAM). Publicação Digital : Brasília, 2016.
NAKANO, K. São Gabriel da Cachoeira: planejamento e gestão de territorialidades imbricadas. In: Cidades na Floresta. Edna Castro (Org.), p. 237-279. Ed. Anna Blume. São Paulo : 2009
OTERO, R. A. M. Del crecimento urbano al rururbano. Bogotá : Ed. Universidad del Cauca, 2017.
SANTORO, P. F. Perímetro urbano flexível, urbanização sob demanda e incompleta: o papel do estado frente ao desafio do planejamento da expansão urbana. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais v.16 n1., p169-187. São Paulo, 2014.
SANTOS, B. V. S. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. Revista Crítica de Ciências Sociais n.63, p.237-280. Porto, 2002.
SANTOS, M. A Urbanização brasileira. São Paulo : Ed. Edusp, 2009.
SAULE JR, N. A Competência do município para disciplinar o território rural. In: O planejamento do município e o território rural. Caderno Pólis, v.8. p. 41-51, São Paulo, 2004
SILVA, J. F. G.. Velhos e Novos Mitos do Rural Brasileiro. In: Dossiê Desenvolvimento Rural. Revista Estudos Avançados v.15 no.43 p. 37-50, set/dez. São Paulo, 2001.
SILVA, K. A. A. Da; CUNHA, J. M. P. Da; ORTEGA, G. M.. Um olhar demográfico sobre a constituição da macrometrópole paulista: fluxos populacionais, integração e complementaridade. In: Cadernos Metrópole, 19(40), 721-748, 2017 https://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2017-4002
SPAROVEK, G.; LEONELLI, G. C. V.; BARRETO, A. G. O. P.. A linha imaginária. In: O planejamento do município e o território rural. Caderno Pólis, v.8. p. 14-24, São Paulo, 2004
VEIGA, J. E.. Nem Tudo é Urbano. In: Ciência e Cultura, v.56 no.2 p. 26-29, abr/jun. São Paulo, 2004.
VILLAÇA, F. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo : Ed. Studio Nobel, 1998

PARQUE OU HIPERMERCADO – QUANDO O ESPAÇO PÚBLICO NÃO ESTÁ DISPONÍVEL NAS PRATELEIRAS.

Alexandre Vinícius do Carmo

Universidade Federal do Paraná UFPR
alexandrevinicius.arq@gmail.com

INTRODUÇÃO

O desafio que nos colocamos é compreender aspectos da produção do espaço público na metrópole contemporânea. Para tanto, partimos do princípio de que a atual condição urbana é resultado de um processo em constante reformulação, no qual se articulam componentes distintos que se movimentam entre o contraditório e o complementar. Na construção dialética do espaço urbano contemporâneo, de maneira geral, e na produção do espaço público, naquilo que tem de específico, a produção do urbano não ocorre somente como resultado da apropriação do solo como possibilidade de vantagem econômica e nas relações tradicionalmente identificadas como conflito de classes, mas também a partir de disputas de narrativas, disputas de significados e disputas pela natureza do uso cotidiano do espaço materializado.

Primeiramente analisaremos as instâncias em que o Estado tende a se movimentar a partir da compreensão do solo urbano como um bem a ser apropriado e colocado a serviço do funcionamento produtivo do capital, e das resistências impostas por um corpo social que em sua prática cotidiana molda o espaço a partir de uma lógica que subverte, resiste e tensiona o aparato institucional do Estado e do mercado imobiliário.

Em uma segunda etapa, a partir de estudo de caso, analisaremos a circunstancias da reivindicação de ativistas pela implementação de um parque urbano, em terreno que abrigou edifício histórico no bairro do Bom Retiro na cidade de Curitiba e que atualmente aguarda o resultado das análises sobre o licenciamento para a construção de um Hipermercado. O estudo de caso visa fornecer subsídios para a compreensão da disputa pelo território não apenas em sua materialidade física, mas, sobretudo para o entendimento das articulações sobre a produção de legislação, construção de narrativas simbólicas e estratégias de legitimação dos argumentos que são postos em cena no processo de produção do espaço urbano contemporâneo.

O ESPAÇO URBANO COMO RESULTADO DE TENSÕES E CONTRADIÇÕES

Em nossas análises a respeito da produção do espaço urbano teremos o Estado como um agente fundamental na articulação das disputas que envolvem o solo urbano. Não refutaremos a condição do Estado como detentor de um aparato racional, burocrático, regular e previsível que garante ao capitalismo a possibilidade de sua existência, nem negaremos o papel definitivo do Estados no processo de fortalecimento do capital (WEBER, 2015, p.517). Mas aliado a tal compreensão, tomaremos o Estado como um complexo de relações sociais, e que o mesmo

> não pode ser pensado como um aparato apenas instrumental, possuído por uma classe contra outra. A assim se imaginar, o Estado seria uma estrutura neutra e passiva, indistinta às específicas dinâmicas sociais e à disposição de quaisquer formas de interação. Ocorre o contrário. O Estado como forma específica do tipo de socialização capitalista, nessa rede de interações, entrecruza-se com todas as demais relações sociais e, em face delas, é constituído e se constitui. Se o tecido social capitalista corresponde a específicas dinâmicas econômicas, também está atrelado a necessárias estruturas jurídicas e políticas que lhe são correlatas. Por isso, ao contrário de

> enxergar no aparato estatal uma autonomia que pareça apartada da sociedade, em verdade o Estado está nela mergulhado, de modo ao mesmo tempo derivado e ativo. (MASCARO, 2013, P.63)

As disputas pelo estabelecimento do espaço público na metrópole contemporânea são travadas nas distintas escalas que atravessam os níveis da realidade social, como os níveis global, o urbano e cotidiano, porém, compreendidos e resignificados a partir da experiência corpórea como centralidade da experiência urbana. Logo, o enfrentamento para a afirmação do espaço público como espaço que emerge do pensamento, da ação e das experiências é possível apenas quando o corpóreo é a força motriz da inquietação que se opõe e resiste ao poder do Estado, ou seja, quando o corpo é "colocado no centro da experiência urbana, e a cidade enquanto condição de possibilidade de uma experiência determinada, em que se misturam o material e o imaginário, o construído e o mental" (VELLOSO, 2015, p.130)

No espectro das contradições que caracterizam a natureza do espaço urbano como um produto socialmente construído, compreendemos que as possibilidades de reprodução social que são possíveis através do espaço urbano contemporâneo tendem a ser submetidas e delimitadas pelos anseios de apropriação e disposição da materialidade do espaço urbano a partir da lógica e mecanismos que favorecem à garantia da propriedade e privada e a circulação do capital. Desse modo, por pressão de grupos econômicos, tendem a ser preteridas das ações formatadas pelo Estado as práticas sociais que possuem o espaço urbano como origem, percurso e destino que não possuem o ganho financeiro como centralidade da disputa pelo espaço.

A dinâmica de açambarcamento do espaço urbano pelo capital, segundo Ana Fani Alessandri Carlos, pode ser tomada como o "negativo da cidade e da vida urbana" visto que o pressuposto da urbanidade

> é a compreensão da produção do espaço urbano como condição, meio e produto da reprodução social – portanto como um produto histórico e de conteúdo social. Submetido à logica da acumulação, essa produção realiza a acumulação capitalista cujos objetivos se elevam e se impõe à vida e aos modos do uso do espaço. Deste modo, o espaço urbano produzido sob a égide do valor de troca se impõe a uso social da cidade (CARLOS, 2016, p.95)

Desse modo, segundo a mesma autora, revelam-se os dois polos do tensionamento intrínseco da cidade contemporânea, visto que "a produção do espaço urbano funda-se, assim, na contradição entre e a produção social da cidade e sua apropriação privada" (CARLOS, 2016, p.95).

A inserção do solo urbano no universo das práticas que regulam a propriedade privada constitui-se no procedimento que autoriza a absorção do espaço urbano pela dinâmica capitalista. Deste modo, apropriar-se de solo urbano significa apropriar-se de renda, logo, o solo das cidades é absorvido facilmente por uma aura de aparência que o assemelha ao capital, mas um "falso capital", na medida em sua valorização ocorre pela monopolização do acesso ao solo e não por se tratar de uma categoria de atividade produtiva (SINGER, 1978, p. 22). A centralidade da nossa questão considera primordial a compreensão dos aspectos que definem o solo urbano como um elemento contingente

na viabilidade dos meios de produção, mas jamais como meio de produção, como capital em si. Visto que o capital

> é constituído pela propriedade privada de meios de produção, os quais, quando movimentados pelo trabalho humano, reproduzem o seu valor, o valor da força de trabalho gasta e mais um valor excedente, que aparece nas mãos do capitalista sob a forma de lucro. O capital gera lucro na medida em que preside, orienta e domina o processo social de produção. Mas o "capital" imobiliário não entra nesse processo, na medida em que o espaço é apenas uma condição necessária à realização de qualquer atividade, portanto também da produção, mas não constitui em si meio de produção, entendido como emanação do trabalho produtivo, ao passo que a ocupação do solo é apenas uma contingência que o seu estatuto de propriedade privada torna fonte de renda para quem o detém. (SINGER, 1978, p. 21)

Considerando a dicotomia que funda o espaço urbano contemporâneo entre sua natureza de espaço produzido socialmente e seu apelo à apropriação formatada para o mercado imobiliário, é preciso pensar como o Estado e sua máquina institucional tem contribuído para o fortalecimento da percepção do espaço urbano mais como negócio, comprometido quase que exclusivamente com a garantida da renda da terra para o mercado, e menos como produto social forjado em relações complexas que demandam serviços, acessos, legitimações e territorialidades que tem no espaço urbano sua forma e seu conteúdo.

p. 437

Desse modo, de maneira bastante prática, é preciso considerar que a construção de infraestrutura pelo Estado, como pavimentação das ruas, implantação de iluminação pública, acesso ao transporte coletivo etc, enfim, todo o investimento direcionado pelo Estado é definitivo para a valorização de determinada propriedade imobiliária. Logo, as instituições devem estar atentas para o impacto que as intervenções estatais possuem sobre a capacidade de produção de renda do solo urbano e consolidação dos vetores que permitem que a propriedade imobiliária urbana seja manuseada preferencialmente de acordo com os interesses das práticas do capital. Relegando para segundo plano a legitimidade das práticas coletivas que não sejam intermediadas necessariamente pelo consumo e pela tomada do espaço urbano como mercadoria.

Somando-se, aos investimentos concretamente realizados pelo Estado, o caráter especulativo que a propriedade urbana adquiri quando meramente estimulado pela expectativa de criação de infraestrutura urbana em determinada região da cidade. Tanto a concretização de infraestrutura urbana quanto a expectativa de sua materialização são elementos de grande relevância para o mecanismo de especulação do mercado imobiliário. Logo, tornam-se pontos preferencias de pressão dos agentes privados que atuam com o objetivo de intervir nas decisões do Estado de maneira que a ampliação do potencial de lucratividade a ser capturada pelo mercado imobiliário ganhe certa previsibilidade a partir das tomadas de decisão do poder público.

> As transformações no preço do solo acarretadas pela ação do Estado são aproveitadas pelos especuladores, quando estes têm possibilidades de antecipar os lugares em que as diversas redes de serviços urbanos serão expandidas. No entanto, esta antecipação nem

> sempre é factível e quando o é a concorrência entre os especuladores pode forçar a elevação do preço antes que o melhoramento previsto se realize, reduzindo sobremaneira os ganhos futuros da operação. Para evitar que isso se dê, a especulação imobiliária procura influir sobre as decisões do poder público quanto às áreas a serem beneficiadas com a expansão de serviços. (SINGER, 1978, p. 34)

Além da capacidade de antecipação e influência nas deliberações do poder público a respeito da implementação de infraestrutura, os agentes do mercado imobiliário também se apresentam como atores com grande poder de interferência na produção e modificação das normas e legislações que possuem o espaço urbano como objeto de regulação. A capacidade de interferência do mercado na produção de legislações urbanas, que favoreçam a apropriação da renda gerada pelo solo urbano, foi recentemente experimentada no Brasil em larga escala no contexto dos Grandes Projetos Urbanos (GPUs) realizados, por exemplo, nas obras da Copa do Mundo (2014) e dos Jogos Olímpicos (2016), citando apenas as circunstâncias mais emblemáticas. Nesse contexto torna-se bastante evidente a atuação do poder público sob a influencia do mercado, visto que o Estado passa a replicar um discurso que confere legitimidade à apropriação dos instrumentos institucionais pela lógica dos interesses de empresas privadas. Desse modo, as instituições do poder público passam a abordar a cidade como um sujeito econômico, criando-se paradigmas e modelos de gestão das cidades com prerrogativas semelhantes às que são utilizadas na gestão de empresas (VAINER, 2013, p.89).

O Estado deforma-se sob a pressão dos agentes econômicos e coopera com o mercado na remoção dos entraves legais que possam comprometer os projetos previamente definidos pelo mercado imobiliário. Um exemplo bastante documentado foi a criação da Operação Urbana Faria Lima (1995), na cidade de São Paulo, na qual, apesar da resistência de movimentos organizados pela população que se sentia prejudicada com os mecanismos previstos na implementação daquele instrumento jurídico, a prefeitura aprovou na Câmara Municipal modificações na legislação que alteravam à taxa de ocupação, usos permitidos e dimensionamento dos lotes. De modo que os investidores do mercado imobiliário fossem contemplados em suas pretensões de concretizar grandes projetos imobiliários naquela região, apropriando-se do solo urbano como ativo financeiro (FIX, 2007, p.118).

O papel que o poder público tem exercido na produção da cidade contemporânea brasileira tem sido, de modo geral, conduzido pelos anseios do mercado imobiliário. Segundo Faria, no que diz respeito às leituras mais recentes das questões urbanas no Brasil, os processos de valorização imobiliária “estiveram sempre associados às intervenções físicas no entorno dos imóveis, promovidas na maior parte dos casos pelo poder público, que lhe conferiam determinadas vantagens de localização” (FARIA, 2012, p.138).

A interferência direta na materialidade do espaço, gerenciada pela administração pública, traduz-se pela implementação de infraestrutura urbana, que por sua vez, altera e define de modo contundente os espaços públicos das cidades. Portanto, os critérios para a implantação de infraestrutura deveriam ter o interesse coletivo como principal diretriz, mas o que se vê como prática nas nossas cidades, sobretudo no que se refere

à instalação de infraestruturas de grande porte, é que as maiores obras da administração municipal são orientadas para a ampliação das possibilidades de lucratividade dos grupos econômicos que tem a produção da cidade como seu negócio.

> Não se trata apenas, simplesmente, de perseguir a melhoria dos bairros de melhor renda, mas, principalmente, de investir segundo a lógica do mercado imobiliário. Trata-se de uma lógica de valorização de terrenos e imóveis a partir dos investimentos públicos, alimentando os interesses privados, a especulação e consequentemente o aumento dos preços dos terrenos e imóveis. Como já chamou a atenção o urbanista Cândido Malta Campos Filho a finalidade do sistema viário assim concebido não é o transporte, ou seja, a lógica não é o viário mas, acima de tudo, o imobiliário. São construídas "avenidas imobiliárias" e não eixos viários. (MARICATO, 2013, p.160)

Em Curitiba podemos encontrar no projeto de readequação do antigo trecho urbano da BR 116, que até 2002 cortava no sentido norte-sul a porção leste da capital paranaense, circunstâncias que, no decorrer do processo, exemplificam a pré-disposição do poder público em atender o mercado imobiliário sem observar com o devido rigor as demandas de interesse coletivo. Como observa Rosa Moura, o projeto de readequação, que foi denominado de Linha Verde, mesmo antes de sua conclusão mostrou-se superado e sem apresentar uma renovação e melhorias no sistema de transporte de massa da cidade, logo, a legitimação dada ao projeto como uma ação de interesse público serviu apenas como pano de fundo, ainda que como elemento simbólico tenha se mantido como um novo ícone do urbanismo curitibano.

p. 439

> Mais que atender a uma demanda por transporte de massa, a intenção original do projeto era a reciclagem do leito antigo da BR 116, transformando-o numa "avenida urbana", com a perspectiva de criação de um espaço propício a novos e grandes investimentos. (MOURA, 2011, p. 16)

O protagonismo das forças do mercado que se articulam nas dinâmicas de atuação do Estado, exemplifica-se nas profundas contradições existentes no processo de implementação do projeto da Linha Verde, como na criação da Operação Urbana Consorciada da Linha Verde (lei 13.909 de 19 de dezembro de 2011). A Operação Urbana Linha Verde relegou para etapas posteriores à criação da Lei a confecção de itens fundamentais que, em tese, deveriam reger a discussões em torno da legislação a ser implementada. Procedimentos como a criação do Plano de Prioridade de Intervenções, Plano e Projeto Urbanístico e Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), conforme previsto no Plano Diretor de Curitiba (Lei Municipal 11.266/2004), deveriam orientar a elaboração e a viabilidade da Operação Urbana, no entanto, foram tratas com etapas adicionais de um processo que teve como diretriz interesses que pouco se ocupavam das consequências sociais e ambientais da legislação a ser formulada (MOREIRA e NETO, 2013).

A exclusão da participação efetiva da sociedade civil nos mecanismos institucionais de deliberação, constitui-se de outra característica relevante das engrenagens do Estado que trabalham para garantir mais eficácia no atendimento das demandas dos grupos de maior poder econômico. A ausência da representatividade da

sociedade civil na elaboração e acompanhamento de implementação da Operação Urbana Linha Verde ilustra a prática de exclusão dos grupos afetados pela legislação, exceto o mercado imobiliário. Dos onze representantes previstos na lei que estabelece a Operação Urbana, apenas uma vaga é prevista para entidades ligadas à sociedade civil, no caso, pelo Conselho da Cidade de Curitiba (Concitiba).

> Ao se analisar a composição do Grupo de Gestão, que supostamente contaria, com a participação de "entidades representativas da sociedade civil" (Curitiba, 2011, art. 18), evidencia-se uma concentração do poder público municipal (7 – 63,4%) e de entidades relacionadas com o mercado imobiliário (3 – 27,3%), relegando a sociedade civil apenas uma vaga no grupo de gestão, representada pelo Concitiba. (MOREIRA e NETO, 2013, p.596)

Nos processos institucionais previstos pelo Estado a sociedade civil tem sua representatividade diminuída, seja devido à redução dos espaços e das oportunidades de participação oferecidos nos grupos de gestão, conselhos e audiências públicas ou, devido a repetição de sistemas de participação popular que, apoiados em critérios pretensamente técnicos e legais, transformam a participação popular em rituais meramente formais nos quais se esvaziam os indivíduos em prol de uma pretensa universalização das reivindicações. A intencional automatização dos meios de participação na esfera institucional busca diluir as demandas de certas parcelas da sociedade, esvaziando conflitos e construindo acordos e consensos que venham garantir circunstâncias favoráveis à reprodução do capital imobiliário. (FARIA, 2012, p.161).

p. 440

> Os resultados da participação, que reivindicam transformações concretas na cidade, são reduzidos a conceitos abstratos, especialmente aqueles já previstos na esfera constitucional, sobre os quais há pouca oposição e que, de fato, não determinam uma ação positiva do Estado. (FARIA, 2012, p.162)

Diante das possibilidades enrijecidas e previamente formatadas que o Estado tem apresentado à diversidade das reivindicações coletivas e a participação social, a sociedade civil forja outros mecanismos de pressão. Estes mecanismos exógenos à maquina burocrática do Estado, são traduzidos em movimentos sociais que tem como objetivo trazer à luz as pautas dos grupos invisibilizados nas articulações formais, para que as demandas destes grupos sejam discutidas a partir de suas contradições e peculiaridades, no limite do indivíduo e da vida cotidiana, nos termos das disputas e conflitos que contemplem as várias identidades presentes na produção do espaço urbano contemporâneo.

No contexto em que o prestígio do mercado imobiliário é notório em suas relações com o Estado, a atuação dos movimentos sociais busca meios de tensionar o Estado no sentido contrário ao discurso hegemônico do capital, buscando representatividade e atenção às solicitações de outras identidades. Aqui o conceito de identidade passa a ser compreendido como uma categoria com múltiplos significados, conforme apresenta Maria da Glória Gohn ao identificar as identidades como eixos

analíticos predominantes para a discussão dos movimentos sociais no século XXI. Nesse contexto a categoria de identidade compreende desde

> identidade jurídica à identidade cultural; da identidade formada por características dos atores a identidades criadas em processos relacionais e estimuladas por políticas públicas que normatizam regras de pertencimento; identidades políticas/nacionais se cruzam com pertencimentos étnicos, religiosos e culturais. Identidade é vista como força e resistência, assim como fonte de conflitos; é também elemento de construção de emancipações. (GOHN, 2014, p.45-46)

A percepção de que o pêndulo das ações institucionais da administração pública oscila de maneira favorável aos interesses do mercado imobiliário ajuda a explicar o caráter de urgência das mobilizações que ocorrem estranhas ao campo formal delimitado pelas instituições da administração estatal. A potencia dos movimentos sociais é melhor interpretada quando se percebe que o Estado opera a partir de dinâmicas de escala distintas daquelas que compõe a sociedade.

> O Estado – conjunto de instituições estabelecidas que operam por esquemas estratégicos e a partir de um princípio de inteligibilidade segundo o qual a sociedade é gerida – lida com a questão escalar reduzindo o espaço à sua funcionalidade e a dimensão temporal à sucessão e a linearidade. Desse modo, o Estado atua sobre as escalas (local, urbana, regional/metropolitana, nacional, global) compreendendo-as principalmente como hierarquias fixas para pensar as condições do planejamento e a dimensão produtiva com a finalidade de fazer a proposição e o controle de políticas públicas.
> A sociedade, por sua vez, experimenta as escalas como fluxos, na medida em que o espaço vivido pelos habitantes efetiva-se num conjunto de trocas, deslocamentos, contatos. Trata-se de algo que Lefebvre denomina "a experiência dos usuários", afirmando-a ser responsável por operar uma transformação qualitativa de substância dos territórios e das dimensões locais.; e daquilo que Foucault chama "rua, cereal, contágio", remetendo à cidade tornada possível graças à circulação[92]". (VELLOSO, 2015, p.133)

p. 441

No entanto, ainda que estado e sociedade experimentem dinâmicas de escalas distintas, a atuação do Estado, as pressões do mercado imobiliário, e as demandas sociais, coabitam a realidade concreta do espaço urbano e simultaneamente projetam e disputam espaços virtuais. Ou seja, a partir do concreto projetam virtualidades, mas também essa intenção de espaço futuro resulta em transformações no mundo material vivenciado no presente, mas que também pode buscar no passado a legitimidade de uma significação vindoura. Diante disso, podemos compreender que a produção contemporânea do espaço urbano está imersa em relações complexas, nas quais a pressão dos interesses do capital, representados aqui pelo mercado imobiliário,

[92] No texto de Rita Velloso é feita a citação direta à Foucault que explicita a circulação num sentido amplo de deslocamento, troca, contato, forma de dispersão e distribuição. Colocando, desse modo, a circulação como ponto em comum desses três fenômenos "a cidade, a escassez alimentar, a epidemia" ligados ao fenômeno da cidade. (VELLOSO, 2015, p. 133)

associado à diferença da natureza das escalas em que são articulados Estado e sociedade, compõe um cenário em que o espaço urbano materializado possa ser compreendido de modo paradoxal como origem e destino de uma espacialidade hipotética repleta de significados. Desse modo o espaço urbano não é compreendido como um vazio, "ele é forma e conteúdo que conserva os resíduos de formações sociais passadas e os novos elementos produzidos em um constante processo dialético de (re)significação dessas formas/conteúdo" (SANTOS, 2015, p.173).

As negociações, pressões, conquistas e derrotas de cada agente são construídos numa relação dialética, no qual o resultado raramente corresponde a totalidade das pretensões iniciais de cada grupo demandante. Portanto, a produção do espaço urbano, em termos mais específicos e localizados, como as disputas pontuais a respeito da produção de determinada legislação ou a implantação de infraestrutura ou algum equipamento urbano, até a constituição do urbano como algo amplo e relacionado à "urbanização completa da sociedade"

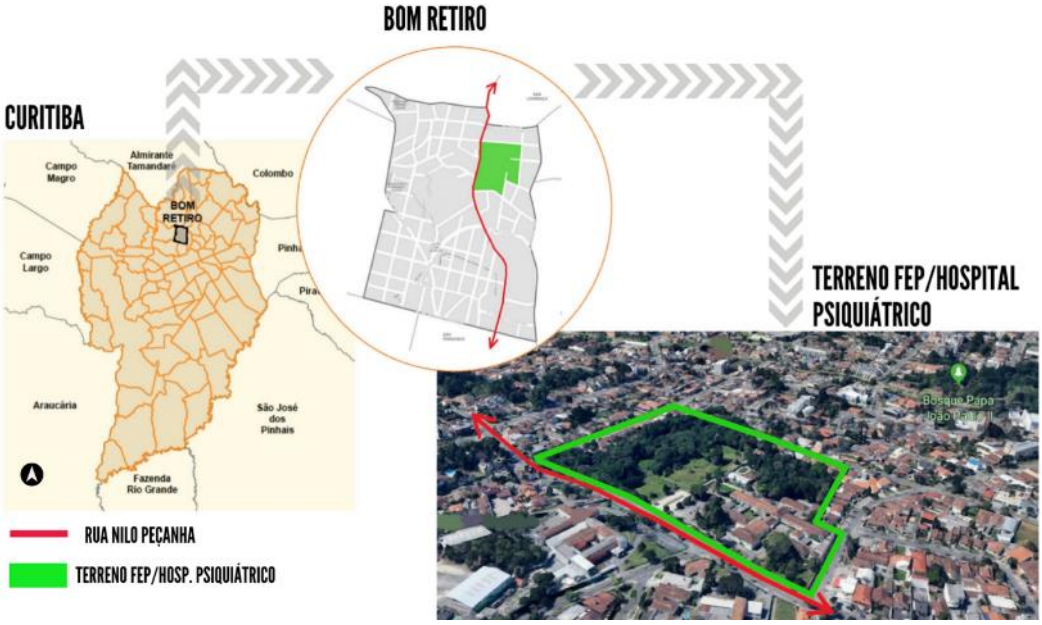
> define-se portanto não como realidade acabada, situada, em relação à realidade atual, de maneira recuada no tempo, mas, ao contrário, como horizonte, como virtualidade iluminadora. O urbano é o *possível*, definido por uma direção, no fim do percurso que vai em direção a ele. Para atingi-lo, isto é, para realizá-lo, é preciso em princípio contornar ou romper os obstáculos que atualmente o tornam *impossível*. (LEFEBVRE, 1999, p.28)

A partir do estudo de caso da reivindicação de ativistas pela implementação de um parque urbano, no terreno que abrigou edifício histórico no bairro do Bom Retiro em Curitiba e que atualmente está sob análise o licenciamento para a construção de um Hipermercado, procuramos compreender a disputa existente pelo território não apenas em sua materialidade física, mas sobretudo pela produção de legislação, construção de narrativas simbólicas e estratégias de legitimação dos argumentos que possam fortalecer a destinação do terreno ao uso público comum ou a destinação do terreno ao uso privado. Portanto, em nossas análises tomaremos o Parque e o Hipermercado como objetos virtuais que irão determinar a construção prática da realidade urbana.

UMA ANÁLISE SINTÉTICA: PARQUE BOM RETIRO OU HIPERMERCADO?

Como objeto de estudo foi analisado a disputa que corre atualmente sobre o destino de um terreno de 60.500 m² localizado no bairro do Bom Retiro, situado na porção norte da cidade de Curitiba (figura 1).

Figura 1: Ilustração realizada a partir de mapas disponíveis no site do IPPUC (instituto de Pesquisa e Planejamento de Curitiba) e imagem retirada do Google Earth.



A disputa sobre o destino do terreno ocorre basicamente sobre duas perspectivas de uso daquele território. De um lado, o grupo de ativistas, formado por moradores das imediações do terreno, por habitantes de outras partes do bairro Bom Retiro e de outras localidades da cidade de Curitiba, que desejam que ali seja criado um parque urbano. E de outro lado, dois atores que vislumbram para o terreno a execução de grandes empreendimentos imobiliários, sendo eles o grupo empresarial Angeloni, sediado em Santa Catarina e que atualmente se apresenta como a quarta maior rede de supermercados do sul do país, e a Federação Espírita do Paraná - FEP, que até 2012 era a proprietária da totalidade da área em questão.

Aspectos históricos do terreno

O terreno sobre o qual se dá a disputa está inserido em uma região que, no inicio do século XX, era caracterizada pela atividade agrícola e dominada por chácaras de colonos que comercializavam seus produtos no centro da capital paranaense. Na década de 1920 a Federação Espírita do Paraná, através de campanhas de arrecadação de donativos adquire a área para construção de um Hospital Psiquiátrico. Somente em 1938, devido a doação financeira de Arthur Lins de Vasconcelos Lopes, faz-se possível o avanço das obras. Devido às dificuldades que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, “a construção se fez muito lentamente, a custo de novas campanhas e doações, sendo as obras concluídas, finalmente, em 1945” (LIMA; HOLANDA, 2015, p. 82).

A partir da década de 1950 inicia-se o processo de loteamento das antigas chácaras e o perfil da região torna-se predominantemente residencial, sendo as instalações do Hospital Espírita de Psiquiatria do Bom Retiro a principal referencia da região, sendo que em 1975, o bairro passa a ser denominado oficialmente como Bom Retiro, em referência direta ao complexo hospitalar que permaneceu em atividade até

2012. É importante destacar que o terreno em questão é composto por dois lotes distintos, o lote com indicação fiscal 51.015.062 com área aproximada de 17.000 m² e o lote com indicação fiscal 51.015.063 com área aproximada de 43.500 m². Sendo que o edifício do Hospital Psiquiátrico ocupava, até então, porções dos dois lotes e as duas indicações fiscais descrevem a existência de áreas de bosque nativo relevante.

Expectativas do mercado imobiliário

Em 2008, conforme registrado em ata de reunião do Conselho Federativo Estadual da FEP, a entidade começa a demonstrar o interesse em se desfazer de algumas de suas propriedades com o intuito de melhorar as condições financeiras da instituição. Para tanto, foi contratada pela FEP, consultoria para avaliação de todos os imóveis da entidade e, desde então, o terreno do Hospital passou a despertar o interesse de empresas do mercado imobiliário de Curitiba, entre elas, Brookfiel, Cyrela, Aginan-BTG Pactual e grupo Paysage. Já naquele momento algumas das incorporadoras e construtoras apresentam propostas formais de acordos imobiliários.

No relatório de Demonstrações Contábeis da FEP, de 9 de fevereiro de 2015, é possível identificar referencias a um Contrato de Permuta firmado, em junho de 2011, com a incorporadora imobiliária Invespark Administração e Participações Ltda. Em janeiro de 2012, segundo a página do Facebook do “Parque Bom Retiro – A Causa mais bonita da cidade”, a incorporadora vende o menor dos lotes para o grupo Angeloni e, através de distrato, devolve o lote de maior metragem quadrada à FEP. Porém, a aquisição de parte do terreno para a rede de hipermercados viria a público e ganharia atenção da imprensa somente em 2017, ou seja, cinco anos após a compra do terreno pelo grupo catarinense.

Em agosto de 2012, ganha corpo na imprensa local as informações sobre a intenção de demolição do edifício histórico, porém, devido à repercussão nos jornais e mobilização popular, ocorre temporariamente a suspensão do alvará de demolição. No entanto, em dezembro do mesmo ano o IPPUC concede o alvará e a demolição do hospital foi consumada em 08 de dezembro de 2012. Até o momento da demolição a imprensa divulgava que no local do antigo hospital seria construído um “mix de condomínio vertical de alto padrão e comércio” (GAZETA DO POVO, 2012).

De acordo com o relato dos ativistas contrários a criação do hipermercado, em 2016 teria ocorrido a revisão do licenciamento que ampliaria a área de construção para 30.000 m². Nesta altura é importante destacar que são publicadas nas redes sociais e *site* do escritório de arquitetura Douglas Piccolo Arquitetura e Planejamento Visual, escritório que projetou diversas unidades da rede Angeloni, imagens do projeto do Hipermercado Angeloni Bom Retiro (figura 2). No *site* do escritório também foi apresentada uma pequena ficha técnica do projeto na qual além do programa básico da obra, informava como área a ser construída o total de 29.386,85 m² e indicando como data do projeto o ano de 2012. Logo, a proposição da área a ser construída em 2012 não seria compatível com a legislação então em vigor, aparentemente seria preciso cinco anos, aproximadamente, para que a legislação fosse adequada a uma demanda estabelecida anteriormente.

Ainda que as imagens e dados do projeto já estivessem disponíveis pelo menos desde agosto de 2016, a imprensa local só divulgaria no ano seguinte as imagens da

implantação da nova loja da rede de supermercados no terreno do Bom Retiro. A revista *Haus*, suplemento de arquitetura, decoração e design do jornal Gazeta do Povo, pública em agosto de 2017 a notícia de que o prefeito Rafael Greca teria recebido representantes do Grupo Angeloni e que após o encontro os empresários teriam anunciado a construção da nova loja do grupo em Curitiba. A apuração do jornal informa que ainda não se teria a definição da localização do empreendimento, no entanto, a matéria também apresenta, pela primeira vez na imprensa local, as imagens do projeto (figura 2).

Figura 2 – Imagem retirada da página de Facebook do Parque Bom Retiro.

A implantação do projeto, o terreno e o entorno exibidos nas imagens capturadas no *site* do escritório de arquitetura não deixam dúvidas de se tratar do terreno no qual até 2012 estava instalado o Hospital. A matéria também a relata de maneira resumida o panorama histórico do edifício até sua extinção (GAZETA DO POVO, 2017). A reação mais contundente a esta noticia foi justamente o surgimento do movimento intitulado "Parque Bom Retiro – A Causa mais Bonita da Cidade", que em 28 de agosto de 2017, quatro dias após a publicação da matéria, passa a mobilizar ativistas em prol da criação de um parque urbano no local tradicionalmente identificado ao Hospital Psiquiátrico.

Parque Bom Retiro – A causa mais bonita da cidade

Em 2011 começam a surgir iniciativas populares que manifestam a preocupação com o destino do edifício do hospital psiquiátrico a partir do anúncio do encerramento das atividades no endereço tradicional e a transferência dos pacientes para uma nova sede localizada em outro bairro da cidade. Tais manifestações intensificam-se durante o ano de 2012, a partir do anuncio da venda do terreno, constituindo-se basicamente de abaixo-assinados e declarações na imprensa alertando para a importância histórica do edifício com o intuito de pressionar o governo municipal para que fossem tomadas medidas de proteção do imóvel e preservação do bosque nativo existente no local (DIÁRIO DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO, 2012; GAZETA DO POVO, 2012).

Apesar das manifestações da sociedade civil contrárias à demolição, entre elas declarações de jornalistas, historiadores e arquitetos especializados em proteção ao patrimônio histórico, o IPPUC concede o alvará de demolição do edifício em 06 de dezembro de 2012 e já no dia 08 de dezembro, a edificação principal é colocado abaixo.

A demolição do edifício provoca repercussão na imprensa de Curitiba, porém a ação popular não apresenta a continuidade de mobilizações relevantes.

Entre 2012 e 2017, parece existir movimentações da rede de supermercados Angeloni junto ao poder municipal no sentido da obtenção de autorização de construção do projeto do hipermercado, sendo importante destacar que durante todo esse período as intenções do grupo Angeloni passaram despercebidas pela imprensa, vindo à tona somente em agosto de 2017.

Conforme já mencionado, somente após tornar-se pública a intenção da construção de um Hipermercado no terreno surge novamente a atuação do grupo de ativistas. No entanto, é preciso destacar que as estratégias de atuação e das ações que ocorrem a partir de 2017 apresentam diferenças substanciais quando comparado às mobilizações ocorridas em 2011 e 2012, quando a demanda das reivindicações se restringia à preservação do edifício histórico.

A partir de 2017 a atuação dos ativistas agrega ao discurso da preservação do patrimônio histórico a necessidade de preservação do patrimônio ambiental, que nesse novo momento surge com grande destaque. Os ativistas também reivindicam o direito de arbitrar sobre o destino do terreno, assumindo o protagonismo como um agente central na condução da narrativa que envolve as disputas sobre os usos e possíveis apropriações daquela área.

A atuação dos ativistas envolvidos com a causa do Parque Bom Retiro, caminha no sentido de expandir as pautas que possam fortalecer a legitimidade da criação do parque diante da opinião pública e sensibilizar novos atores, agregando novas pautas e reinvindicações. Entre as abordagens que foram associadas à defesa do patrimônio histórico e ambiental podemos encontrar questões relativas à temas como: Agroecologia; Hortas urbanas; Mobilidade urbana; Ações de solidariedade relacionadas à vitimas de desastres ambientais

A estratégia de ação dos ativistas da causa “Parque Bom Retiro – A Causa mais Bonita da Cidade” também se apresenta de modo distinto das estratégias adotadas em 2011/2012. Além da promoção de abaixo-assinado[93] solicitando a suspenção do licenciamento à construção do hipermercado, os ativistas organizam caminhadas, eventos para trocas de brinquedos, campanhas para arrecadação de alimentos e roupas. Mas também se posicionam de modo contundente nas críticas à proximidade dos agentes da administração pública e empresas do setor imobiliário, solicitam posicionamentos públicos à Federação Espírita do Paraná e ao Grupo Angeloni, contestam a legalidade de contratos firmados entre os proprietários, opõem-se às decisões do IPPUC e da própria Prefeitura Municipal de Curitiba (figuras 3, 4 e 5). As maiores críticas ao poder público destinam-se à modificação de legislações e alterações de grande impacto no sistema viário próximo ao terreno do Bom Retiro.

Desse modo as ações verificadas no processo de reivindicação dos ativistas ampliam as questões relacionadas exclusivamente à materialidade da construção de um parque. No discurso dos manifestantes é claro o posicionamento de que não irão aceitar qualquer parque, mas um parque com as características e nas condições que a

[93] Até o mês de maio de 2018 o movimento contrário à construção do hipermercado contabilizava aproximadamente 13 mil assinaturas.

causa julga legítima. Ainda que de modo implícito, a causa do Parque Bom Retiro questiona a tônica do entendimento do espaço urbano como ativo financeiro, tensionando os limites da propriedade privada e, sobretudo a atuação do poder público e o modo de produção do espaço público na cidade de Curitiba.

Figuras 3, 4 e 5 – Imagens retiradas da página do Facebook dos ativistas do "Parque Bom Retiro – A Causa mais bonita da cidade".

CONCLUSÃO

A partir da premissa de que a construção do espaço da metrópole contemporânea é um processo complexo que ocorre em diversas camadas das relações sociais e campos de abordagem da análise espacial, sejam eles econômicos, sociais ou simbólicos. Podemos concluir que tal construção deve ser compreendida dialeticamente como resultado e processo da articulação dos atores interessados nos diversos aspectos do urbano. Diante desta perspectiva, a disputa pelo parque não é apenas reivindicação material de um artefato com características específicas, mas apresentação de novas possibilidades de compreensão do espaço, sobretudo dos espaços públicos, como lugar de cidadania. O caso estudado demonstra que o planejamento urbano é um campo em disputa e que a crença na capacidade institucional para a promoção de uma cidade mais democrática deve ser relativizada. Visto que o Estado tem se apresentado maleável à coação do capital e enrijecida ante as pressões sociais que propõem o urbano como lugar de representação de interesses coletivos orientados para o bem comum.

O estudo das condições em que se dá a demanda pela implementação do "Parque Bom Retiro" é valioso na medida em que possibilita verificar a articulação e estratégias dos ativistas organizados em rede, a atuação do mercado imobiliário em defesa de práticas típicas da economia neoliberal e de como o Estado é tensionado de maneiras contraditórias no decorrer dessa disputa. A investigação dos termos

específicos em que se pauta a singularidade do caso aqui analisado deve contribuir não apenas para compreender as condicionantes circunscritas à Curitiba, mas ampliar nossa capacidade de identificar os mecanismos aos quais estão sujeitos os grupos de interesse local quando submetidos aos movimentos dos agentes financeiros de atuação regional, nacional ou até mesmo internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A prática espacial urbana como segregação e o "direito à cidade" como horizonte utópico. In: A cidade contemporânea: segregação espacial. CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria; VASCONCELOS, Pedro de Almeida (Orgs.). São Paulo: Contexto, 2016.

Diário da Indústria & Comércio. Logo termina a demolição do Bom Retiro. Curitiba: 6 jul. 2012. Disponível em <http://www.diarioinduscom.com/logo-termina-a-demolicao-do-bom-retiro/> Acesso em 02 de julho de 2018.

Douglas Piccolo Arquitetura e Planejamento Visual. Hipermercado Angeloni Bom Retiro, Curitiba – PR. Publicado em 10 ago. 2016. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=xU8ZWKn_J2o&list=PLboXEmG2QoRDU_OXNW6l8DxHnVpD0CNB_> Acesso em 03 de julho de 2018.

FARIA, José Ricardo Vargas de. Planos diretores participativos: a razão consensual no discurso da reforma urbana. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Rio de Janeiro, p.161-162, 2012.

FIX, Mariana. São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo, 2007, p. 161-167.

Gazeta do Povo. Novo Angeloni de Curitiba ocupará área do antigo Hospital Psiquiátrico Bom Retiro. Curitiba: 24 de agosto de 2017. Disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/haus/arquitetura/novo-angeloni-sera-construido/> Acesso em 10 de julho de 2018.

Gazeta do Povo. Prefeitura suspende demolição do antigo hospital Bom Retiro. Curitiba: 03 de outubro 2012. Disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/prefeitura-suspende-demolicao-do-antigo-hospital-bom-retiro-1r1ibxdrlr0p480zqjthhw18u> Acesso em 02 de julho de 2018.

GOHN, Maria da Glória. Novas Teorias dos Movimentos Modernos. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

IPPUC – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. Mapas - Bairros – Bom Retiro. Disponível em <http://www.ippuc.org.br/mostrarpagina.php?pagina=349&idioma=1&ampliar=n%E3o> Acesso em 08 de setembro de 2018.

IPPUC – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. Nosso Bairro/Bom Retiro. Disponível em <http://www.ippuc.org.br/nossobairro/anexos/13-Bom%20Retiro.pdf > Acesso em 08 de setembro de 2018.

LEFEBVRE, Henri. Da cidade à sociedade urbana. In:_____A revolução urbana. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999, p. 13-30.

LIMA, Andrea de Alvarenga & HOLANDA, Adriano Furtado. Psiquiatria e espiritismo: a história do Hospital Bom Retiro (Curitiba 1930-1950). Curitiba: Factum, 2015. p. 26-29, 37 e 82.
MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2013, p. 165.
MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2013.
MASCARO, Alysson Leandro. Estado e forma política. São Paulo, SP: Boitempo, 2013.
MOREIRA, Tomás Antonio; NETO, Paulo Nascimento. Operação Urbana Consorciada da Linha Verde: limites e oportunidades à luz da gestão social da valorização da terra. In: Cadernos Metropolitanos, São Paulo, v.15, n.30, dez 2013, p.583-603.
MOURA, Rosa. Grandes projetos urbanos e planejamento territorial. In: Boletim Campineiro de Geografia, s.n., s.l., v.1 n.1 2011, p.7-30.
Parque Bom Retiro. Disponível em <https://www.facebook.com/parquebomretiro/> Acesso em 01 de julho de 2018.
SANTOS, Thiago Andrade dos. A produção do espaço a partir de Henri Lefebvre e a dimensão espacial da ação política. In: COSTA, G. M.; COSTA, H. S. DE M.; MONTE-MÓR, R. L, DE M (Orgs.). Teorias e práticas urbanas: condições para a sociedade urbana. Belo Horizonte: C/Arte, 2015.
SINGER, P. Uso do Solo Urbano na economia Capitalista. in A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982, p. 21 e 34.
VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2013, p. 89.
VELLOSO, Rita. A cidade contra o Estado: ensaio sobre a construção política de escalas e institucionalidades. In: COSTA, G. M.; COSTA, H. S. DE M.; MONTE-MÓR, R. L, DE M (Orgs.). Teorias e práticas urbanas: condições para a sociedade urbana. Belo Horizonte: C/Arte, 2015.
WEBER, Max. Economia e Sociedade. v.2. Brasília: UNB, 2015, p. 517.

¿LEGITIMACIÓN FORMAL O CONSTRUCCIÓN COLECTIVA? DEBATE EN TORNO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Malena Lucía Reyes

Universidad de Buenos Aires
CONICET
malenaluciareyes@gmail.com

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo surge en el marco de una Tesis Doctoral en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible[94] en proceso y como objetivo general del presente trabajo se busca describir y analizar los mecanismos de participación ciudadana implementados en el marco de la política de ordenamiento territorial en la Provincia de Mendoza desde 2009. Asimismo, se busca poner en discusión los mecanismos implementados y sus resultados a la fecha a fin de analizar el involucramiento de la ciudadanía en dicha política.

A fin de abordar la problemática de la participación el trabajo se desarrolla desde el enfoque teórico metodológico del análisis de política pública y la geografía crítica. Específicamente, nuestro estudio centra su atención en la etapa de implementación o puesta en práctica de la política, este tipo de estudios sobre implementación presentan un doble desafío entre la necesidad de analizar empíricamente el desarrollo de los programas gubernamentales y la obligación normativa de dar consejos para mejorarlos. Y la perspectiva crítica de los estudios territoriales plantea que considera que el espacio es siempre social, y que para poder explicarlo es necesario desentrañar la estructura y el funcionamiento de la sociedad y los grupos sociales que lo configuran.

La estrategia metodológica aplicada en el trabajo es principalmente cualitativa, adoptamos entonces una estrategia en la cual se ha recurrido a la combinación de métodos y técnicas que permitan abordar las prácticas implicadas en los procesos de implementación de la política de desarrollo y ordenamiento territorial como también sus resultados. En el presente trabajo se combinaron las técnicas de investigación documental y, las técnicas de construcción de datos, como observación participante y las entrevistas.

A fin de cumplir con los objetivos planteados se analizó por un lado, la normativa respecto de las instancias participativas en el proceso de ordenamiento territorial y por otro lado el funcionamiento del Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT) a partir de sus actas de reuniones ordinarias y extraordinarias así como las dos instancias participativas que estipula la Ley 8051 a saber: La Consulta y la Audiencia Pública a partir de los registros otorgados por el Ministerio de Ambiente y Ordenamiento Territorial de la Provincial y una instancia adicionada luego de la sanción de la misma, los “Talleres de Construcción Colectiva del Modelo Territorial Actual”.

La cuestión del ordenamiento territorial en Mendoza surge, inspirado en procesos iniciados en distintos países de América Latina y el mundo, en torno a tres principios básicos que son la equidad, el equilibrio y la sostenibilidad. Cómo planificar el territorio para lograr desarrollo territorial socialmente inclusivo y territorialmente equitativo es un interrogante que trasciende a una Provincia argentina. En un contexto de marcada fragmentación socio-territorial y bajo nivel de confianza en las instituciones, las discusiones en torno a estos tópicos ya llevan algunas décadas en el mundo

[94] Con Beca Doctoral en Temas Estratégicos del Consejo Nacional de Investigaciones Científico Tecnológicas (CONICET) para el Doctorado de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional de Cuyo y en el marco de proyectos de investigación del Centro de Estudios de Innovación Institucional de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNCuyo) y el Programa de Desarrollo Territorial y Estudios Metropolitanos del Instituto de Geografía de la Facutad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

académico y de la gestión por lo que esbozaremos algunos elementos que puedan contribuir a analizar el caso estudiado.

ORDENAMIENTO, DESARROLLO TERRITORIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El ordenamiento territorial en América Latina surge principalmente en respuesta a los fuertes desequilibrios territoriales, la explotación intensiva de los recursos naturales, a la ocupación territorial desordenada (Massiris, 2012). La organización del espacio, y por ende la tarea de su ordenamiento, se relaciona dialécticamente con las dinámicas sociales y económicas, por lo que su relevancia en el análisis de las desigualdades socio-territoriales, es crucial. Los caminos parecen ser bien divergentes: mantener y reproducir esas desigualdades o instaurar nuevas lógicas que tiendan a la inclusión y la equidad. Justamente, la participación aparece como un elemento que tiene el potencial para hacerlo, una forma de "dar voz" a los que no ocupan espacios de poder consolidados.

Existe en la literatura consenso sobre la centralidad que tiene la participación en las políticas territoriales (Rofman, 2016) y la idea de "otro desarrollo" requiere necesariamente de otra práctica política (Coraggio, 2006), práctica que incluya los deseos, necesidades y expectativas de una diversidad de actores (Boisier, 2000).

Tal como indica Coraggio (2006), podemos afirmar que la gestión participativa es a la vez parte constitutiva y condición del desarrollo local, este autor plantea que "El desarrollo es, entre otras cosas, un proceso de aprendizaje colectivo sobre las propias capacidades de las personas, grupos, comunidades y sociedades, y sus posibilidades de efectivización (el tan mentado empoderamiento), que se potencia en tanto hay comunicación, transparencia y participación en la toma de decisiones y opera el incentivo de la distribución justa de esos resultados." (2006, p.220). Entre la inmensidad de definiciones que se atribuyen al concepto de desarrollo, esta de Coraggio, resulta interesante en torno a la centralidad de la participación en el mismo.

Al tiempo de enumerar sus bondades y potencialidades, hemos señalado en un trabajo anterior, Guardamagna y Reyes (2017) sobre el costado controvertido de la participación. La visión "romántica" de la participación se desvanece cuando ponemos el foco en el análisis de las experiencias reales, sus problemas y limitaciones "debemos ser conscientes y no caer en discursos livianos que asumen que la intervención de la sociedad, sin reparar en cómo ni en cuándo, ni en quiénes, es de por sí beneficiosa para la democracia" (2017:9). En definitiva, tal como plantean algunos autores como Buhler (2002) y Miessen (2010) la participación no es inherentemente buena.

Más allá de sus beneficios evidentes para el logro de una estructura más justa de oportunidades, la participación implica profundos cambios sociales que generan resistencias (Klisksberg, 1999) ya que constituyen formas de disputa de poder (Rofman, 2016) y, por lo tanto, se corre el riesgo de constituirse en una plataforma de fácil uso para construir artificialmente consensos y legitimar desigualdades (Cunill Grau, 1991).

Aun así, prevalecen las razones para el intento de fortalecer la participación ciudadana y generar involucramiento de los actores sociales en pos de afianzar la gobernabilidad y la democracia. Una de las claves parece estar en la posibilidad de analizar en profundidad las experiencias participativas e intentar, desde nuestro rol de

científicos sociales, aportar elementos que puedan contribuir a la consecución de procesos más amplios, democráticos y justos.

ENTRE LA LEGITIMACIÓN FORMAL Y EL VERDADERO INVOLUCRAMIENTO

Como hemos venido analizando, a pesar de las dificultades para la participación en el ámbito de las políticas públicas, la misma ha sido reconocida como un derecho humano fundamental en la certeza que los asuntos de interés público -como en este caso el ordenamiento de las actividades humanas y la planificación para desarrollo territorial- pertenecen a todos los ciudadanos y no exclusivamente al Estado (Sandoval, Sanhueza y Williner, 2015). En pocas palabras la política pública tiende a concebirse en mayor medida como una acción que involucra activamente a los actores sociales, que como una mera acción gubernamental (Canto Chac, 2008) y la participación en las fases de la política comienza a ser percibida como un nivel superior de la democracia, aunque no sin contradicciones, disputas de poder y coacciones propias de cualquier interacción humana.

Las instancias de participación comenzaron a surgir por diversos motivos, desde el lado de la demanda, como hemos mencionado, por la toma de conciencia de la importancia de los asuntos públicos y, a la vez, por necesidades concretas de la población. Desde la oferta, las gestiones comienzan a vislumbrar, que, en el contexto generalizado de la crisis de representación imperante, la participación puede ser un elemento que aporte, entre otras cuestiones, legitimidad, eficacia y fortalecimiento de la democracia (Blas e Ibarra, 2006).

Ahora bien, en América Latina el desarrollo de los mecanismos institucionalizados es bastante reciente. Uno de los casos más emblemáticos se relaciona con un tipo de mecanismo surgido en Porto Alegre, el de los presupuestos participativos. Ampliamente analizado por la literatura especializada, este instrumento de participación ha ido replicándose en el mundo con diferentes matices y resultados. Analistas del tema, como Tatagiba y Teixera (2007) sostienen que existe una tendencia a la instrumentalización de estos espacios con el objeto de lograr instancias de legitimación de gobierno y no con la voluntad de empoderar a los ciudadanos. A la vez, tal como señala Montecinos (2016) estos espacios de interacción entre el Estado y la Sociedad “no se los incluye como elementos de una renovada arquitectura institucional capaz de ofrecer caminos alternativos de la reforma democrática del Estado” (2016, p.192). En este sentido, en las conclusiones de un estudio basado en el análisis del presupuesto participativo en San Pablo, Wampler (2008) sostiene que los mismos fueron usados para legitimar las políticas de los gobernantes y no necesariamente para transformar los instrumentos tradicionales de la elaboración de las políticas públicas, afirmando que se trata de una “democracia participativa cooptada”.

Recapitulando, entendemos que esta proliferación de espacios de participación representa un saldo positivo de las décadas de lucha por la democratización, aunque no dejan de ser muchas las señales de alarma y contradicciones en este proceso. Dagnino (2016) sostiene esta postura y agrega que también cabe evidenciar que, en algunos casos, en el contexto del encogimiento del Estado, ocurre una progresiva transferencia de responsabilidades para la sociedad civil “confiriendo una dimensión perversa a esas jóvenes experiencias, acentuada por la nebulosidad acerca de las

diferentes intenciones que orientan la participación" (2016, pp.22-23). En esto de las intenciones que plantea Dagnino, es muy discutido el rol de los organismos internacionales en la promoción de instancias de participación, estos organismos, comienzan a discutir la cuestión de la participación, dar recomendaciones y confeccionar guías, manuales y fichas metodológicas con diferentes orientaciones y propósitos, desde la CEPAL y el PNUD pasando por la OCDE, el BID hasta el Banco Mundial.

A pesar del control institucional, de las posibilidades de manipulación y cooptación que hemos señalado, estas nuevas arenas de gobernanza, en palabras de Raco (2003), representar la oportunidad de implementar agendas alternativas de política pública promovida por la ciudadanía. La institucionalización resulta por su parte, fundamental. Mecanismos que "no promueven una institucionalización de los espacios de participación que posibilite la continuidad de la influencia real de la población en la formulación de políticas" (Pagani, 2007, p.19). El problema es que, en los hechos, los formatos antiguos se solapan con los nuevos, lo que implica que los dos modelos conviven en administraciones y estructuras institucionales que dificultan el avance en términos cualitativos. Atendiendo a estas consideraciones podemos afirmar que la posibilidad transformadora de los dispositivos de participación depende de diversos factores como la calidad democrática, el capital social involucrado, de la voluntad política, la receptividad y también de la rigurosidad con la que son implementados.

En este sentido es que ya, en un trabajo anterior (Guardamagna, Reyes y Vogel, 2018), sostenemos que "la metodología entonces, se torna primordial. La elección de las herramientas e instrumentos, así como la rigurosa implementación de los mismos puede llegar a determinar si se establece un círculo virtuoso o no." (2018, p.8). Y planteamos a su vez, un mecanismo de evaluación concomitante que permite ir analizando el proceso e introduciendo mejoras en el proceso.

Finalmente, y no menos importante, entendemos que el debate es metodológico, pero principalmente ideológico. Resulta vacuo concentrarse solamente en la instrumentación y la metodología debido a que una de los elementos también clave, radica la teoría. La participación debe ser ideológicamente explícita y estar ligada a una teoría coherente del desarrollo (Hickey y Mohan, 2014). Estos autores advierten, luego de analizar diversas experiencias, que se ha pedido a la participación que realice una amplia gama de funciones para diferentes propósitos, ideologías y proyectos políticos. Es por este motivo que los autores afirman, y nosotros compartimos, que el debate tiene que plantearse sobre la forma en que la participación contribuye a una aproximación transformadora del desarrollo.

ANÁLISIS DE LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA EN MENDOZA

En la Provincia de Mendoza la política de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo tiene una historia de más de 15 años, el interés en el tema probablemente a sus características territoriales. Un oasis artificial de riego que ocupa aproximadamente entre el 3% y el 4% del territorio de la provincia y es donde se concentra la mayor parte de la actividad productiva y los asentamientos humanos. La mayor parte de su territorio presenta ecosistemas naturales de montaña, piedemonte y llanura con una alta fragilidad y su crecimiento urbano, acelerado en las últimas décadas, ha avanzado sobre zonas aptas para la agricultura o zonas con fragilidad ambiental crítica.

Es en este contexto es que el ordenamiento constituye un tema en la agenda del Estado y que partir 2009, con la sanción de la Ley 8051, se inició un proceso de implementación que ha tenido diferentes momentos e intensidades. Desde entonces se ha avanzado en la elaboración de un Plan Provincial que fue sancionado bajo la Ley 8999 en Octubre de 2017 y en la actualidad, cada Municipio (18 unidades administrativas) se encuentra en la etapa de confección de sus planes municipales tal como lo estipula la Ley.

A fin de analizar la implementación de las instancias participativas de la política se comenzó por detectar en la normativa vigente, las menciones hacia instrumentos de interacción entre la sociedad y el estado resumidos de la manera más sintética posible en la tabla 1 que exponemos a continuación:

Tabla 1. Instancias de participación Ley 8051/09, Ley 8999/17 y Reglamento del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial.

NORMATIVA	INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN
Ley 8051 Ordenamiento Territorial y usos del suelo AÑO: 2009	**Art. 9** El Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza, será elaborado teniendo en cuenta todos los mecanismos que aseguren una amplia participación social, y tendrá como coordinador al Poder Ejecutivo asistido por el Consejo de Estado del Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza.
	Art. 17: Los planes Provincial y Municipales serán aprobados previa convocatoria a Audiencia Pública.
	Art 23 inc. o : Proponer y contener la estructura y metodología de participación ciudadana, entendida como una participación activa desde la identificación de las externalidades negativas y positivas, hasta el monitoreo y fiscalización de las soluciones seleccionadas, debiéndose establecer plazos, procedimientos, etapas y métodos de evaluación de resultados.
	Art. 32: OBJETIVOS DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN AMBIENTAL Y TERRITORIAL. El sistema informatizado tendrá como objetivos: a) Constituirse en una red interinstitucional de información ambiental y territorial, incluyendo al Sector Público, al Sector Científico y a organizaciones de la Sociedad Civil.
	Art 38: Promover y canalizar la participación ciudadana en el ordenamiento y desarrollo territorial, promoviendo la capacitación y la información.
	Art. 40: DEL CONSEJO PROVINCIAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Crease el como organismo consultor y asesor
	CAPITULO 8° DE LOS MECANISMOS PARA GARANTIZAR LA INFORMACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Art. 42: La autoridad de aplicación deberá asegurar las condiciones para que los ciudadanos participen y contribuyan al cumplimiento del bien común e interactúen y sean partícipes proactivos y responsables mediante la opinión informada y fundada en todas las etapas del ordenamiento territorial de la Provincia
	Art. 43: La autoridad de aplicación, a través de su Sistema de Información Territorial que se crea por esta ley deberá difundir en forma pública y gratuita, mediante página web, las actuaciones realizadas, así como también las intervenciones que realice en tramitaciones con otros organismos. Las actuaciones serán publicadas en forma gratuita, garantizando que la síntesis de las mismas sea difundan en un lenguaje accesible, verificable y confiable
	Art. 44°: DE LA CONSULTA PÚBLICA. La Consulta Pública tiene por objeto garantizar la participación y el derecho a la información mediante un procedimiento que contribuya a la toma de decisiones por parte de la autoridad de aplicación y forma parte de las diferentes etapas del proceso de los Planes de Ordenamiento Territorial, particularmente del procedimiento de EIT (Evaluación de Impacto Territorial)
	Art. 46°: CONVOCATORIA. La consulta pública se formalizara mediante acto administrativo, que será publicado en la página web del Sistema de Información Territorial, sin perjuicio de otros medios como radio, televisión, diarios, etc.
	Art. 47: MODALIDAD Y PLAZOS. Las observaciones, opiniones o comentarios deberán ser debidamente identificados y firmados, en DOS (2) copias en formato

	papel y UNA (1) en formato digital dentro de los DIEZ (10) días posteriores de ser convocada
	Art. 48: DE LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS. Con un plazo mínimo de DIEZ (10) días hábiles posteriores a la finalización de la Consulta Pública y en forma previa a resolver sobre temas que, por su significación y evaluación, tengan trascendencia permanente y general para la población de la Provincia o del lugar donde se vaya a desarrollar el proyecto
Reglamento del PPOT (Aprobado por el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial) AÑO: 2014	**Artículo 8º Metodología para la elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial.** La metodología que deberá adoptarse para la formulación del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial es sistémica, estratégica-situacional, prospectiva, con participación informada, acorde a la Ley 5.961 y a la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos 25.675, porque aborda la estructura y dinámica territorial a través del enfoque de sistemas complejos.
	Artículo 22º Modelos de ordenamiento territorial. La construcción de los modelos de ordenamiento territorial se realizará a partir de los resultados de diagnóstico, los talleres de participación realizados al momento de realizar el diagnóstico y los escenarios alternativos discutidos en los diferentes procedimientos de planificación existente a nivel internacional, nacional, provincial, municipal e intermunicipal.
	Artículo 43º Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).
	Artículo 44º Difusión de los resultados de las evaluaciones. Los informes de AEIT, EIT, EAE, como así también los dictámenes elaborados en su consecuencia se publicarán en el Sistema de Información Ambiental y Territorial (SIAT). Sus conclusiones se publicarán también en los diarios de amplia circulación provincial.
	Capítulo VIII. Participación Pública e Información Pública. Artículo 47º Definición. Los talleres participativos son un espacio para la interacción de diferentes actores, que contribuyen al debate y a la reflexión colectiva, y por ello constituyen una herramienta básica para la planificación territorial participativa.
	Artículo 49º Momentos. Los talleres participativos se desarrollarán al menos en los siguientes momentos: -Elaboración del diagnóstico. En esta etapa los talleres participativos se llevarán a cabo con el objeto de validar territorialmente el modelo territorial actual y con el objeto de definir el modelo territorial deseado que formará parte del Plan Provincial de Ordenamiento territorial. -Cada vez que se proceda a la actualización del diagnóstico según lo previsto en el artículo 12 de la Ley Nº 8.051 y en este reglamento.
	Artículo 50º Organización y Convocatoria. Se procurará la realización de los talleres participativos en diferentes municipios o zonas de la Provincia. La convocatoria de los mismos indicará el tema y el lugar y hora precisos y será lo más amplia posible. La convocatoria incluirá la puesta a disposición de la información sobre los temas a tratar, será efectuada por MTARN con una antelación suficiente y publicada en medios masivos de comunicación y en el sistema de información ambiental y territorial de acuerdo a las normas que lo reglamenten. Los resultados de los talleres se volcaran en actas o informes que se darán a publicidad a través del Sistema de Información Ambiental y Territorial y remitiéndose copia a los participantes.
	Art. 51 al 56: Consulta y Audiencia Pública.
Ley 8999: Plan Provincial de Ordenamiento Territorial 2017	**Capítulo 5** **5.4.1. Para la Evaluación del PPOT y PMOTs: Consulta y Audiencia Pública**

p. 456

Uno de las primeras conclusiones al analizar la normativa es que la Ley 8051 crea tres organismos participativos, el Consejo de Estado del Plan Estratégico – que sólo tiene vigencia para la confección del Plan Estratégico, paso previo al Plan

Provincial, en segundo lugar, el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial y por último el Sistema de Información Ambiental y Territorial como una red interinstitucional de información, seguimiento y control. También establece dos instancias de participación, la Audiencia y la Consulta Pública, todas instancias que analizaremos en detalle.

Otra de las evidencias claras es que si bien hay algunas referencias a cómo implementar la audiencia y la consulta pública (mecanismos que se utilizan para un sinfín de políticas), no se hacen alusiones a una metodología en particular para la incorporación de los aportes ciudadanos en ninguna de las instancias planteadas. Por otra parte, la instancia de los talleres participativos no forma parte de la ley original y fueron incluidos en la normativa recién en 2014 como parte del Reglamento del Plan Provincial. Para ellos tampoco se hace alusión a una metodología, pautas básicas o elementos ineludibles dejando a consideración de las gestiones, tanto provincial como municipal, la forma de implementación de los mismos. Lo que si aclara es que "Los resultados de los talleres se volcarán en actas o informes que se darán a publicidad a través del Sistema de Información Ambiental y Territorial y remitiéndose copia a los participantes" cosa que no ha sucedido en ninguna de las instancias realizadas.

Vamos a referirnos entonces a la primera institución que crea la Ley en su Art. 8, el Consejo de Estado del Plan Estratégico de Desarrollo (CEPED) de la Provincia de Mendoza con el objetivo de asistir al Poder Ejecutivo en la coordinación del Plan Estratégico como etapa previa al PPOT. El CEPED estuvo integrado por los Intendentes Municipales, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Superintendente General de Irrigación, representantes de los partidos políticos con representación parlamentaria y ex Gobernadores de la Provincia, también incluyó representantes del sector de Ciencia y Técnica, de Universidades locales y organizaciones de la Sociedad Civil cuyos estatutos propendan al bien común general. Su objeto fue confeccionar el Plan Estratégico de Desarrollo Mendoza 2030 y una vez aprobado el mismo -23 de diciembre de 2010- no ha seguido funcionado. Resulta importante mencionar que un ex ministro de ambiente (Guillermo Carmona) en la audiencia pública celebrada del 2014, solicita a las autoridades de ese entonces que el Consejo vuelva a funcionar para actualizar el Plan (situación que en la Ley se prevé cada cinco años), esta reapertura, hasta el momento, no ha ocurrido.

La otra institución que se crea es el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial – en adelante CPOT- La ley establece en su artículo 40 que debe estar constituido por: un representante idóneo de cada uno de los Ministerios y Secretarías del Poder Ejecutivo; Un representante Departamento General de Irrigación; Un representante por cada uno de los Municipios; Un representante de las Organizaciones de Usuarios por Cuenca Hidrográfica; Cinco representantes del Sector Científico Técnico de la Provincia; Cinco representantes de las Universidades e Instituciones académicas; Cinco representantes de las organizaciones de la sociedad civil cuyos estatutos tengan relación con la materia. Su composición fue aumentando hasta llegar a 79 Consejeros en 2013, una de las cuestiones que señala la normativa es que los miembros deben comprometerse a participar periódica y activamente de las reuniones emitiendo opinión por medio de dictámenes debidamente fundados (Ley 8051/09; art. 40).

El funcionamiento de este órgano ya ha sido analizado en trabajos anteriores (Ballabio y Reyes, 2016) y las principales conclusiones tiene que ver con las dificultades que tuvo el Consejo para iniciar su labor y la débil institucionalidad alcanzada. Las funciones para las cuáles se creó son la de dictaminar sobre proyectos, programas o planes de OT; sobre los procedimientos de la APOT y de los procedimientos de planificación, así como también recomendar al Poder Ejecutivo sobre el presupuesto de gastos y proponer temas, problemas, directivas e instrucciones de Ordenamiento Territorial. En el análisis de las actas de funcionamiento se evidencia que el Consejo comienza a sesionar el 28 de Agosto de 2011, manteniendo reuniones con cierta periodicidad. Tal como analizamos en ese entonces, en las reuniones "se abordaron algunos temas relacionados al OT, pero no se abocaron a lo específicamente estipulado por la norma, dado que, si bien ésta enunciaba las competencias del organismo, no estipulaba el cómo ni la metodología para su funcionamiento." (Ballabio y Reyes, 2016, p.5).

Uno de los mayores problemas es que no existió desde el comienzo un reglamento del Consejo por lo que los Consejeros expresaron en diversas oportunidades manifestaron no tener claro cuáles eran las funciones y los tiempos exigidos por la Ley para su quehacer. Así sucedió que quien imponía la agenda de temas a debatir fue, en todas las sesiones, el Presidente, que era el mismo Secretario de Ambiente. Asimismo, en este contexto se evidencia que en las primeras Sesiones los Consejeros se dedicaron casi exclusivamente a la puesta en marcha, organización administrativa del CPOT, fijación de cronograma y lugar de reuniones. A pesar de las especificaciones consensuadas y votadas por los consejeros, las siguientes sesiones se dieron lugar siempre en la Ciudad de Mendoza, sin rotar por la Provincia y tampoco fue cumplida la periodicidad establecida. Finalmente, luego de que se conformara una comisión para tales fines, el reglamento se termina aprobando 18 meses después del inicio de actividades, es decir en Marzo de 2013. Planteamos que "en definitiva, la secuencia de la implementación genera un proceso endogámico que lleva cada vez más a centrarse en cuestiones internas de la organización y a olvidar la dinámica del problema de política para el cual fueron creados los órganos de la Ley como el CPOT." (Ballabio y Reyes, 2016, p.10)

De igual modo, producto de la revisión de las Actas podemos constatar la dispar presencia de los representantes en las Sesiones, con un promedio de 40 presentes, cifras muy alejadas del total de caso 80 Consejeros. De igual modo, la periodicidad de las reuniones fue reduciéndose dramáticamente y en los años 2016 y 2017 sólo hubo dos reuniones por año, dato significativo teniendo en cuenta que fue en 2017 que se terminó aprobando el PPOT.

El tercer organismo que estipula le Ley, tal como vemos en la Tabla 1, es el Sistema de Información Ambiental Territorial (SIAT). En teoría y de acuerdo a la Ley, este organismo debía "constituirse en una red interinstitucional de información ambiental y territorial, incluyendo al Sector Público, al Sector Científico y a organizaciones de la Sociedad Civil" es decir un organismo con permanente intercambio con el ejecutivo que sirva a los fines de "recopilar, procesar, organizar y difundir toda la información necesaria para el conocimiento del territorio y su dinámica, para la elaboración, ejecución, seguimiento y control de los Planes de Ordenamiento Territorial y para

publicar la información referente a todas sus actuaciones" (Ley 8051/09, art.31). La realidad es que si bien el SIAT tiene un sitio web (http://www.siat.mendoza.gov.ar/) la única función que cumple es la de ser un repositorio de información territorializada y digitalizada que entendemos útil para la gestión pero se aleja mucho de la intención inicial de la ley que proponía crear una red de actores como expresa en su articulado.

En las condiciones actuales del sitio resulta imposible realizar un seguimiento de los planes y, a pesar del enorme esfuerzo realizado por representantes de la Universidad Nacional de Cuyo para instalar el tema, la cuestión está lejos de ser modificada. En el marco del Proyecto de Investigación y Desarrollo N°08/09, se propuso un Observatorio de desarrollo y ordenamiento territorial (ODOT) con un sistema de indicadores que posibilita no sólo ordenar la información por tema, problema, objetivos o principios del ordenamiento territorial sino también la opción de realizar un seguimiento y control de la política (Gudiño, 2017, p. 437). Este Observatorio –denominado Red Territorio- no ha podido sostenerse en el tiempo a pesar de los esfuerzos realizados por el equipo de trabajo debido a que no hubo apoyo de la autoridad de aplicación ni adopción de este instrumento de gestión.

Pasando a las instancias de participación ciudadana, las primeras en realizarse fueron las que no habían sido contempladas por la normativa y que son los Talleres Regionales de validación "Construcción colectiva del Modelo Socio-económico actual de la Provincia de Mendoza" realizados durante el año 2013 distribuyendo los 18 Departamentos de la provincia en cuatro zonas -Zona Este, Zona Sur, Área Metropolitana y Zona Valle de Uco-. El objetivo de los mismo era validar el Modelo Actual de la provincia – realizado por el equipo técnico del PID- con miras a construir el Modelo Deseado en conjunto y a la vez obtener información sobre los problemas y potencialidades de cada lugar. Se trató de dos encuentros puntuales por zona, uno para validar el diagnóstico socio-económico y el otro para el físico-biológico. La definición de la metodología a adoptar, la elaboración de la guía de pautas, la capacitación y la sistematización de la información recogida fueron tareas que llevaron a cabo los miembros del equipo de la Universidad (Guardamagna y Reyes, 2017) y la convocatoria de los actores por zonas fue realizada por el equipo de la Agencia de Ordenamiento Territorial.

Como análisis de los mismos podemos afirmar que se recogieron importantes aportes a los diagnósticos que fueron sistematizados, así como también se lograron algunos aportes al modelo deseado. La cantidad de tiempo en las mesas de trabajo ha sido insuficiente para un trabajo en profundidad, pero, aun así, la información recogida ha sido muy valiosa. Como punto desfavorable podemos indicar que el tipo de encuentro puntual – así dispuesto por el ejecutivo- no permitió intercambio fluido – principalmente por cuestiones de tiempo- con los actores de la comunidad. La convocatoria de actores fue insuficiente y con poco tiempo de anticipación, una gran cantidad de asistentes no sabían con certeza qué temas se iba a tocar en la jornada de trabajo ya que no se remitió el documento ni la cartografía a trabajar de forma anticipada para su análisis. En definitiva, no hubo participación informada salvo en los casos en los que se trataba de participantes que ya conocían del tema con anterioridad. A su vez, otro de los temas cuestionables es que, previo a dicho talleres no se había realizado un análisis de actores tal como lo proponen diversos especialistas en la materia. Sandoval, Sanhueza y

Williner (2015) en uno de los manuales producidos para la CEPAL, indican que una de las etapas fundamentales para lograr procesos participativos de calidad se conforma por la tarea de estudiar y caracterizar "los actores claves, los potenciales conflictos, los plazos disponibles y las demandas por participación existentes" ya que dicho análisis permite establecer oportunidades y amenazas que deben ser retomadas en la etapa de elaboración de la estrategia. En la elaboración de la estrategia, es donde se definirán los objetivos, el nivel de participación, el plan de difusión, el diseño metodológico, el plan de trabajo, la evaluación y el presupuesto.

Otro de los hitos en la política a analizar son las instancias planteadas en la Ley como la Consulta y la Audiencia Pública, la primera se realizó en el mes de Febrero de 2014 a través de dos modalidades, la vía virtual, mediante el sitio Web www.ordenamientoterritorial.mendoza.gov.ar y el modo presencial, en la sede de la APOT en Belgrano 210 de la Ciudad de Mendoza. Se recogieron los comentarios y consultas mediante un formulario que dio como resultado una tabla donde se plasma el nombre de la persona, su correo electrónico, el comentario, la respuesta por parte del vocal de la APOT designado, la decisión, el responsable (vocal), la fecha y la firma. De los 80 comentarios recibidos, en sólo 14 oportunidades hubo una respuesta por parte de los vocales y sólo 6 de esos respondidos se consideraron como aceptados. La lectura de los comentarios denota que en muchos casos no se había entendida la dinámica de participación, otros demandaban por más instancias de participación y por la extensión en el tiempo de este método de consulta, algunos no estaban de acuerdo con el procedimiento para hacerlo como un vecino que afirma que "esto es un fraude en ningún lado figuran los temas para poder opinar referente a la consulta esto lo voy a hacer público por los medios de comunicación y por las redes sociales" y otros reclamaban por ejemplo, terrenos para construir. Por supuesto también hubo comentarios muy ricos en información y reclamos, pero, al no estar respondidos ni saber en qué status quedaron la mayoría (si aceptados o rechazados), tampoco podemos constatar que hayan sido incorporados efectivamente al PPOT.

Por último, llega el turno de la Audiencia Pública, que el día 15 de Abril de 2014 se realizó en el Centro de Congresos y Exposiciones de Mendoza. En total fueron sido 500 los inscriptos, pero 130 tomaron la palabra, un número enorme de interesados que llama poderosamente la atención. Se alzaron en la misma, voces a favor de la promulgación de la ley del Plan Provincial y otras en contra, lo inquietante es que actores que venían participando desde el inicio del proceso hicieron fuertes críticas al documento por no verse reflejadas sus opiniones, correcciones, expectativas e ideas plasmadas en otras instancias de participación que ya analizamos. Integrantes de la Asamblea del Departamento de San Carlos por ejemplo sostuvieron que "Hace dos años que venimos participando y nos encontramos con que el documento preliminar es un engendro que va mutando". Por otra parte, desde la Municipalidad de Godoy Cruz sostuvieron que el proyecto de ley se trata de "un documento híbrido que no alcanza a convertirse en un Plan". Una de las críticas más resonantes y concretas la aporta el representante de Asambleas Mendocinas por el Agua Pura quien sostiene que luego de 10 años de trabajar en el tema:

> "hoy estamos impugnando esta audiencia pública porque creemos que está fuera de la Ley, pero aparte porque se viola el espíritu de

> participación ciudadana, pero no estamos en contra de que haya ordenamiento territorial, nosotros impugnamos esta ley y quisiéramos un ordenamiento territorial más participativo, si quiero ordenamiento territorial pero que no sea determinado por un apuro político y coyuntural para tener algo para presentar el 1ero de Mayo, si quiero ordenamiento territorial que tenga un trabajo meticuloso y de mucho esfuerzo por los Consejeros, que parece haber sido desconocido por el que redactó el Documento Final, si quiero un ordenamiento territorial que respete los procesos previos, de muchísimos pueblos y municipios que venimos trabajando que venimos trabajando hace muchos años y que tenemos mucha tarea hecha y que no está en el Documento, si quiero ordenamiento territorial pero contenga la opinión de miles y miles de mendocinos y no sólo de algunos iluminados. Si quiero un ordenamiento territorial que incluya la opinión informada de todos los actores mendocinos, previa y concretamente informados como debió ser, no para terminar con un documento mutante…" (Registro de la Audiencia Pública, 2014).

Más que elocuentes, las críticas al documento presentado en la Audiencia Pública hicieron que, luego, cuando el documento se envió para su tratamiento en la Legislatura no se pueda aprobar. No fue sino tres años después, en Agosto de 2017 y luego de numerosas modificaciones en el proyecto de ley, de cambios en el seno de la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, consultas a los Consejeros del CPOT por medio de notas enviadas por el Ministro de ambiente, que se logró aprobar el Plan Provincial (Ley N°8999) aunque no sin resistencias. Una de las críticas más profundas y a la que adscribimos, planteada por los integrantes del Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales del Centro Científico Tecnológico de Mendoza dependiente del CONICET, es que no se volvió a abrir el proceso participativo hacia la sociedad de este nuevo Plan, que no se repitió la Audiencia Pública, no logrando, de esta manera la oportunidad de forjar un consenso amplio y general, corriendo el riesgo de que el Plan "sea fuertemente objetado, socialmente impugnado y no reconocido por los actores que formaron parte del proceso desde el inicio" (Aportes al PPOT, 2017).

Para finalizar este apartado y resumiendo, vemos que en relación a la participación ciudadana se evidencia que los mecanismos de participación ciudadana, en el marco de la política de ordenamiento territorial en Mendoza desde 2009 han sido implementados de forma discontinua, dispersa y heterogénea (Guardamagna, 2016 y 2017). Podemos afirmar, como venimos sosteniendo desde el Centro de Estudios de Innovación Institucional (perteneciente a la Facultad de Ciencias Políticas de la UNCuyo) que el proceso analizado ha sido altamente conflictivo, atravesado por las diferencias político-partidarias entre los actores, algo que es previsible al tratarse de una política que es central para el desarrollo provincial. Central y de suma delicadeza porque atraviesa intereses políticos y económicos de distintos sectores y tiene por objetivo armonizarlos en pos del equilibrio, la sostenibilidad y la equidad.

El problema, en todo caso, más allá de las particularidades de cada período, ha sido que la Autoridad de Aplicación (Secretaría de Ambiente de la Provincia) y el organismo creado para tal fin, la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, no han sabido liderar el proceso a fin de conducir y resolver estos conflictos en cada momento.

Si bien se logró, luego de 7 años, aprobar el PPOT (cuando debían ser 12 meses) lo que se cuestiona la forma en la que se alcanzó tal objetivo, ya que el nivel de deliberación ha sido escaso, las inquietudes, ideas, deseos, problemáticas de los actores planteadas en las instancias implementadas han sido insuficientemente incorporadas (muestra de esto es la resistencia ya analizada en la Audiencia Pública). En este sentido, es alta la insatisfacción respecto al proceso, lo que en consecuencia se traslada a los resultados, es decir, al instrumento que materializará la política de aquí en adelante, el Plan Provincial.

REFLEXIONES FINALES

Como sostuvimos a lo largo del trabajo, amén de las disputas de poder, las dificultades y vaivenes a lo largo de estos años, la política de ordenamiento territorial ha logrado construir cierta capacidad institucional para la planificación territorial. Sin embargo, aún falta mucho para lograr institucionalizar y fortalecer la labor de planificación y los formatos participativos.

Las políticas de planificación del territorio y, en especial la de ordenamiento territorial se trata de una característica que tiene el potencial para incorporar a la pluralidad de los actores involucrados y así poder generar más oportunidades para la participación, si bien no se encuentra masificado, el interés de algunos actores resulta motivante en ese sentido, porque en definitiva lo que se está definiendo es el futuro de la provincia. Por lo tanto, el ordenamiento podría una oportunidad para ejercer el derecho a participar en la planificación del desarrollo, pero, como sostiene Joan Font (2001) cualquier proyecto que pretenda espacios amplios de participación debería considerar desplegar de forma simultánea estrategias complementarias. No basta con abrir un solo canal, una consulta puntual, un medio virtual, una institución. Pensar que sólo un mecanismo es suficiente genera una ilusión de “deber cumplido” pero no implica verdadero involucramiento ni representación.

Tal como afirmamos en otro trabajo Ballabio y Reyes (2016) una de las cuestiones fundamentales a tener en cuenta es el cambio cultural. La implementación de una política interinstitucional, intersectorial y participativa con la de ordenamiento supone un cambio cultural dentro de la organización del Estado

Si bien el caso de Mendoza expone la problemática de un área metropolitana pequeña (al parecer “manejable”) no deja de aportar evidencia en torno a las numerosas dificultades que existen para la concreción de sociedades y territorios más democráticos y justos. Tal como afirman Blanco Ochoa y Osorio Lara (2016) refiriéndose a la mayoría de las metrópolis latinoamericanas, plantean que las mismas convergen en una problemática común: “la inexistencia de andamiajes institucionales y arreglos institucionales de gestión metropolitana, que reconozcan los derechos políticos de los ciudadanos ante un escenario de fragmentación territorial, así como la provisión de espacios de auténtica participación ciudadana e interlocución con la autoridad gubernamental”. El fenómeno se replica y la tarea se complejiza a medida que nuestras metrópolis crecen…

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ballabio, Alicia Marcela y Malena Lucía Reyes. Avances y retrocesos institucionales en la implementación de una política pública: el caso del ordenamiento territorial en Mendoza" En: Revista Enfoques Vol. XIV, N° 25, 107-125, 2016.
Blanco Ochoa, Karina y Osorio Lara, Efrén. Construyendo ciudadanía metropolitana: El caso del Area Metropolitana de Guadalajara. Revista Ciudad. Estados Política, Volumen 3, Número 2, p. 89-103, 2016.
Blas, Asier y Pedro Ibarra, La participación: estado de la cuestión. Cuadernos De Trabajo De Hegoa, (39), 1-44, 2006.
Boisier, Sergio. Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?" Estudios Sociales, 103., 2000.
Bühler, Ute. Participation with Justice and Dignity: Beyond 'the New Tyranny'. Peace, Conflict & Development (Online open access journal), 2002.
Canto Chac, Manuel. Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. Política y Cultura, (30), 9-37, 2008.
Coraggio, José Luis. Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local? En Rofman, A. y Villar, A., Desarrollo local. Una revisión crítica del debate, Buenos Aires, Espacio, 2006.
Cunill Grau, Nuria. Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos, Venezuela, CLAD, 2001.
Dagnino, Evelina. Confluencia perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva en Fedozzi, Souza Corradi y Rodriguez Ranguel (Organizadores) "Democracia participativa na América Latina. Casos e contribucoes para o debate." Editora da Cidade, Porto Alegre. 2016. pp.19-48
Font, Joan. Participación ciudadana; una panorámica de nuevos mecanismos participativos. Barcelona, Fundació Rafael Campalans, 2001.
Guardamagna, Melina. El ordenamiento del territorio en Mendoza, Argentina: la implementación ¿participativa? de una política. En: Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT), n.º 10 (dezembro). Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, 29, 2016, p. 159-187.
Guardamagna, Melina. Tensiones y conflictos en la implementación de políticas públicas: el caso del ordenamiento del territorio en Mendoza. Estado Abierto. Revista sobre el Estado, Administración y las Políticas Públicas, vol. 2. (1). Ago-Nov 2017: 77-114, 2018.
Guardamagna, Melina y Reyes, Malena Lucía. ¿Retórica participativa o involucramiento real de la ciudadanía? Una mirada crítica de las políticas de desarrollo territorial. XIII Congreso Nacional de Ciencia Política: "La política en entredicho. Volatilidad global, desigualdades persistentes y gobernabilidad democrática". Organizado por la SAAP y la Universidad Torcuato Di Tella. Buenos Aires. 2 al 5 de agosto de 2017. Publicado. Libro digital. ISBN 978-987- 26929-5-7.
Guardamagna, Melina y Reyes, Malena Lucía. Talleres regionales de validación. Construcción colectiva del Modelo Socioeconómico actual de la Provincia de Mendoza." En Gudiño (Dir.) Ordenar el Territorio. Un desafío para Mendoza, EDIUNC, Medoza. 2017. pp. 213-230.

Guardamagna, Melina, Reyes, Malena Lucía y Vogel, Ana Paula. Innovación institucional y participación ciudadana en las políticas públicas territoriales ¿Es posible generar oportunidades genuinas?." Ponencia presentada en XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 10 al 13 de septiembre de 2018.
Gudiño, María Elina (Dir.). Ordenar el Territorio. Un desafío para Mendoza, EDIUNC, Mendoza. 2017.
Hickey, Sam y Mohan, Giles (Eds.). Participation from tyranny to transformation: Exploring new approaches to participation in development. London. Zed Books. 2004.
Kliksberg, Bernardo. Seis tesis no convencionales sobre participación, Centro de documentación en políticas sociales, Documento 18, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. 1999.
Massiris, Angel. Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. 2012.
Miessen, Markus. The Nightmare of Participation (Crossbench Praxis as a Mode of Criticality), New York / Berlin, Sternberg Press. 2010.
Montecinos, Evelina. Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil" en: Fedozzi, Souza Corradi y Rodriguez Ranguel (Org.) "Democracia participativa na América Latina. Casos e contribucoes para o debate." Editora da Cidade, Porto Alegre. 2016. pp.183-228.
Pagani, María Laura. El gobierno local como promotor de políticas de participación ciudadana. Aprendizajes y dificultades en dos experiencias municipales (En línea). Cuestiones de Sociología, (4), 2007. Pp.78-10.
Provincia de Mendoza. Ley Nº 8051/09. Ley de Ordenamiento Territorial y usos del suelo. Mendoza, Argentina. 2009.
Provincia de Mendoza. Reglamento del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Mendoza, Argentina. 2014.
Provincia de Mendoza. Registro de la Audiencia Pública del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Mendoza, Argentina. 2014.
Provincia de Mendoza. Registro de la Consulta Pública del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Mendoza, Argentina. 2014.
Provincia de Mendoza. Ley Nº 8999/17. Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Mendoza, Argentina. 2017.
Raco, Mike. Governmentality, subject-building and the discourses and practices of devolution in the UK, en Transactions of the Institute for British Geography, 28 (1): 75-95. 2003.
Rofman, Adriana. (Comp.). Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral. Universidad Nacional de General Sarmiento. 2016.
Sandoval, Carlos, Sanhueza, Andrea y Williner, Alicia. La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar. Manuales de la CEPAL, Naciones Unidas, 2015.

Tatagiba, Luciana y Teixeira, Ana Chaves. Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de São Paulo (2000-2004)", en Contraloría y participación social en la gestión pública, AA. VV., Caracas, CLAD, MAP/AECI/FIIAPP, 2007.

Wampler, Brian. When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brasil", en Comparative Politics, Vol. 41 N° 1, 2008. pp. 61-81.

DUAS DÉCADAS DA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL: ESTUDO DA GOVERNANÇA METROPOLITANA A PARTIR DA ELABORAÇÃO DOS PLANOS PLURIANUAIS MUNICIPAIS[95]

Brunno Costa do Nascimento Silva

Mestrando do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Pesquisador do Núcleo Natal da Rede INCT/Observatório das Metrópoles
brunno.cns@gmail.com

Raquel Maria da Costa Silveira

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Pesquisadora do Núcleo Natal da Rede INCT/Observatório das Metrópoles
raquelmcsilveira@hotmail.com

Maria do Livramento Miranda Clementino

Professora do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Coordenadora do Núcleo Natal da Rede INCT/Observatório das Metrópoles
mlmclementino@gmail.com

Lindijane de Souza Bento Almeida

Professora do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Pesquisadora do Núcleo Natal da Rede INCT/Observatório das Metrópoles
almeida.lindijane@gmail.com

[95] O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

INTRODUÇÃO

Os anos que sucederam a promulgação da Constituição de 1988 revelaram fortes transformações na gestão pública brasileira, a exemplo da elevação dos municípios a entes federativos (dotando-os de capacidade normativa e de auto-organização). Entretanto, o arranjo tripartite que configura o Estado federativo no Brasil gerou diversos impasses políticos, institucionais e administrativos nas regiões metropolitanas (RMs), tendo como exemplo a ausência de processos de coordenação e cooperação nesses espaços. De modo similar, as Constituições Estaduais trataram a temática metropolitana com pouca ou nenhuma importância, o que corroborou sumariamente para a não efetivação da coordenação nas RMs pelos entes estaduais (SCHASBERG, LOPES, 2011).

Procurando solucionar essa questão, conforme apontado por Silva (2017), o Estado brasileiro vem se esforçando em estabelecer um arranjo institucional que responda aos desafios inerentes a governança metropolitana no tocante aos processos de coordenação e cooperação. Nesse sentido, podem ser elencados quatro demonstrações desse esforço: 1) a aprovação da Lei n° 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade); 2) a criação do Ministério das Cidades, em 2003; 3) a aprovação da Lei n° 11.107, de 6 de abril de 2005 (Lei dos Consórcios Públicos) e, por fim, a promulgação da Lei n° 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole - EM).

O Estatuto da Metrópole se configura como o ápice do processo de institucionalização das RMs brasileiras (SANTOS, 2018), pois é o marco regulatório que estabelece diretrizes gerais direcionadas à regulação das funções públicas de interesse comum (FPICs) e de planejamento nas regiões metropolitanas e aglomerados urbanos (AUs). Sancionado em 12 de janeiro de 2015 (revisado pela Lei n° 13.683, de 19 de junho de 2018), o EM tem como objetivos reduzir as problemáticas referentes à governança metropolitana.

No caso prático da Região Metropolitana de Natal (RMN), estudos desenvolvidos por Silva (2017), Silva *et* al (2018) demonstram que pouco foram os avanços na construção de uma governança metropolitana baseada no Estatuto da Metrópole. Nesse sentido, as pesquisas destacam, por exemplo, a inexistência de ações efetivas oriundas do poder estadual, o que leva à omissão do seu papel de coordenador da região, colocando para os municípios da RMN a tarefa de se articularem para discutir a metrópole e o seu desenvolvimento.

O presente artigo se configura como uma continuidade de pesquisas anteriormente iniciadas, as quais investigam os processos de coordenação e cooperação na Região Metropolitana de Natal (SILVA, 2017; SILVA et al, 2018). O objetivo principal do estudo foi de compreender os reflexos do debate realizado entre os municípios da RMN, no que tange ao fortalecimento da governança metropolitana, durante o processo de elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs) municipais para o período de 2018-2021.

Para tanto, foi necessário entender como os gestores municipais compreendem o planejamento no contexto metropolitano, bem como verificar os esforços realizados pelo ente estadual para a concretização da coordenação.

Metodologicamente, a pesquisa foi sistematizada em três momentos. No primeiro momento, realizou-se pesquisa bibliográfica sobre a governança metropolitana,

o que foi complementado pela pesquisa documental. A análise documental foi executada sob duas perspectivas: a primeira relacionada aos PPAs dos municípios da RMN referentes ao período de 2018-2021. Buscou-se, nesse sentido, verificar se os entes municipais aderiram à proposta realizada pelo município de Natal, prevendo a ação de fortalecimento da governança metropolitana. No tocante à segunda perspectiva, procurou-se identificar a justificativa para inserção dos 14 municípios que compunham a RMN no momento da pesquisa, a partir da leitura das respetivas leis complementares. No segundo momento foram realizadas oito entrevistas de ordem semiestruturada: uma com o representante da Coordenadoria da RMN (governo estadual) e sete com os Secretários de Planejamento Municipais[96]. Por fim, no último momento, foi empreendida a observação direta, por meior do acompanhamento de quatro reuniões do Fórum de Secretários de Planejamento dos Municípios da RMN, da Oficina de Capacitação para Elaboração do PPA 2018-2021 dos municípios que integram a RMN e do Fórum Interconselhos[97] de Natal, especificamente, participando nas discussões do Grupo de Trabalho voltado ao "Desenho da Cidade", eventos esses realizados no contexto da elaboração do Plano Plurianual do município de Natal.

O presente artigo se encontra estruturado, além desta introdução e considerações finais, em mais três seções. Na primeira seção apresentados alguns apontamentos sobre coordenação e cooperação. Posteriormente, na segunda seção, é abordado os avanços e retrocessos na Região Metropolitana de Natal. Por fim, na terceira seção, são expostos os resultados do estudo realizado.

COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO NO CONTEXTO DA GESTÃO METROPOLITANA

As regiões metropolitanas brasileiras, assim como a dos demais Estados em desenvolvimento, configuram-se – politicamente, institucionalmente e administrativamente – como os espaços territoriais onde ações de coordenação e cooperação não foram construídas no decorrer do processo de metropolização, como bem destacou Souza (2008).

Apesar da relevância estratégica no tocante ao dinamismo econômico e sociocultural, as RMs no Brasil não são amparadas por uma estrutura de governo que se responsabilize por seus impasses. É sob essa circunstância, portanto, que as RMs se convertem em um problema político, institucional e administrativo.

Conforme frisam Andrade e Clementino (2007, p. 240), a metrópole "[...] não é uma unidade política, não tem as prerrogativas político-institucionais de uma unidade federativa". No entanto, ressaltam que ela "[...] existe como espaço fundamental na dinâmica econômica de qualquer país, na medida em que é o desenvolvimento das regiões metropolitanas que puxa as economias regionais e mundial [...]" (ANDRADE; CLEMENTINO, 2007, p. 240). Ou seja, as metrópoles, apesar de não terem as mesmas capacidades das entidades políticas nas esferas de governo, são as peças-chaves para o desenvolvimento econômico e social de qualquer espaço em que estiverem inseridas.

[96] Conforme frisam Palhano, Fraga e Wojciechowski (2010), são nas pastas de planejamento que ocorrem a construção de ações operacionalizam a governança metropolitana.
[97] Evento realizado no contexto da elaboração do Plano Plurianual do município de Natal.

Todavia, as ações de coordenação e cooperação que tornariam as RMs as peças-chaves para o desenvolvimento são escassas nas unidades metropolitanas (SOUZA, 2008), devido ainda não se constatar a existência da abertura de um espaço para discussão acerca desses mecanismos na escala regional. Nesse sentido, Souza (2008) chama atenção para o arcabouço institucional, uma vez que o desenho estabelecido poderá criar ou não a possibilidade da construção de ações de coordenação e cooperação metropolitana.

Seguindo essa linha de raciocínio, Garson (2009, p.74) explana que a coordenação e a cooperação "entre os governos locais pode ser a chave para reduzir desigualdades e melhorar a eficiência econômica", contudo, observa que os mecanismos para estimulá-la são escassos e estão no centro dos grandes debates da gestão pública. Desta forma, faz-se necessário detectar quais as possíveis situações para desenvolver "a cooperação em políticas locais com algum nível de coordenação entre os governos" (GARSON, 2009, p.74).

No tocante à definição de ambas as ações, cabe destacar que existe distinção entre elas, em razão de requerem desenhos institucionais diversos, apesar de ambas demandarem "barganha" e "negociação" dos administradores públicos. A coordenação, para Almeida *et* al (2015), é compreendida como essencial, pois através de seu intermédio é possível estruturar e ordenar as prioridades das ações governamentais na metrópole, assim como estabelecer um caráter normativo no que compete à divisão de trabalho entre as esferas de poder (relações governamentais).

Já a cooperação, por sua vez, pode ser entendida como uma forma de adesão voluntária por parte das administrações locais ao planejamento compartilhado, ou seja, a aprovação de medidas conjuntas e integradas que tem por finalidade alcançar objetivos comuns (ALMEIDA *et* al, 2015). Almeida *et* al. (2015, p.305) acrescentam que "normalmente quando as instâncias atuam de forma cooperativa elas acabam encontrando soluções para problemas que, pelo menos em princípio, não poderiam ser solucionados se cada uma delas atuasse individualmente".

Corroborando com o que foi exposto por Almeida *et* al (2015), Souza (2008, p. 215) acrescenta que a "cooperação tende a manter a autonomia dos entes que dela participam e a coordenação tende a centralizar decisões, por requerer medidas 'de cima para baixo'". Contudo, convém ressaltar que ambas as ações, para os autores, podem decorrer concomitantemente, o que pode vir a alternar é a ênfase concedida a cada uma (ALMEIDA *et* al, 2015; SOUZA, 2008).

Na perspectiva de estabelecer o processo de cooperação entre os poderes municipais, municipais e estaduais, o Estado brasileiro promulgou alguns instrumentos com o intuito de implementar ações setoriais. A respeito disso, pode ser citado como exemplo a Lei n° 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade) que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, como um mecanismo que também possibilitou oferecer um conjunto de instrumentos a serem utilizados pelos governos locais para alcançar a cooperação. Em seu art. 34 é posto que nas RMs ou AUs, instituídas por Lei Complementar Estadual, trabalhos urbanos consorciados interfederativos poderão ser realizados e executados, mediante a aprovação de leis estaduais específicas.

Outro dispositivo que merece ser enfatizado é a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, Lei dos Consórcios, que dispõe acerca das normas gerais de contratação de consórcios públicos. A partir da Lei, os consórcios públicos poderão reunir os municípios em torno de políticas setoriais específicas. No entanto, os consórcios públicos devem estar acima dos interesses particulares dos atores que operam no território metropolitano.

A Lei dos Consórcios, mesmo que não tenha sido traçada para a governança metropolitana, pode auxiliar na superação de alguns desafios impostos pela ausência de cooperação municipal, em razão da adoção de instrumentos firmados que promovam uma maior confiança entre os poderes políticos, institucionais e administrativos.

Almeida *et* al. (2015) chamam atenção para o âmbito político, na escala metropolitana, uma vez que é nesse campo que se pode formar a cooperação, em razão da inexistência de uma esfera de governo metropolitano. Ao problematizar tal aspecto, Souza (2008) enfatiza ainda a necessidade de criação de incentivos que visem a realização das FPICs, atributo constitucional das regiões metropolitanas no Brasil.

Buscando responder a esta lacuna, o Estatuto da Metrópole (Lei n° 13.089/2015 revisada pela Lei n° 13.683/2018) inseriu no seu texto ambos os elementos. O EM determina a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), sob responsabilidade do Governo estadual, como instrumento orientador – coordenação – das ações que devem ser executadas nas unidades metropolitanas (BRASIL, 2015). Ademais, de acordo com o art. 12, § 1º, inciso I da Lei, é estabelecido que o PDUI contemple as diretrizes para as FPICs, inserindo as ações prioritárias e projetos estratégicos. A respeito dessa questão, Clementino (2018) lembra que temas como educação, saúde e segurança pública passam a obter mais expressão, implicando uma maior dedicação por parte das autoridades políticas.

Com a relação à cooperação, o Estatuto enfatiza inicialmente a importância da ação ao definir as FPICs como políticas públicas que não podem ser viabilizadas sem a integração e colaboração dos entes envolvidos na gestão e na governança metropolitana. Ademais, prevê a compatibilização dos planos diretores dos municípios metropolitanos ao PDUI (BRASIL, 2015). Cabe destacar ainda que no art. 7º, inciso VI, a Lei determina diretrizes específicas sobre a governança ao inserir a “compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos” (BRASIL, 2015, p.4). A partir de tais diretrizes, o EM, portanto, indica o compartilhamento do processo de tomada de decisão com o intuito de operacionalizar o planejamento coletivo entre os atores inseridos na questão metropolitana;

Apesar do estabelecimento de instrumentos que visem à coordenação e cooperação metropolitana, o Estatuto da Metrópole se encontra ameaçado por ter sido retirado o caráter impositivo da principal ferramenta de sua implementação: o PDUI (BRASIL, 2018). A superação desses obstáculos demanda, portanto, um diálogo entre os níveis de governos locais com o intuito de “elaborar estratégias de ação, estabelecer metas e buscar alternativas para os inúmeros problemas que acontecem nas metrópoles” (ALMEIDA *et* al., 2015, p.305).

Após alguns apontamentos acerca da coordenação e cooperação, a sessão a seguir apresentará um breve panorama da Região Metropolitana de Natal, na qual destacam-se seus avanços e retrocessos.

A REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL: UM PANORAMA DOS SEUS AVANÇOS E RETROCESSOS

O movimento de formação da Região Metropolitana de Natal é datado a partir da década de 1970, quando se detectou o início do processo de metropolização na área através da insurgência dos interesses comuns entre os municípios que compõem a metrópole funcional da região. Ou seja, foi identificada a presença do fenômeno metropolitano, que entre outros aspectos poder-se-ia resgatar dois elementos: o da conurbação e o do transbordamento.

Esse fato ocorreu, conforme frisam Clementino e Ferreira (2015), por meio da desconcentração do setor industrial que ocorria na época no Brasil. Somado a este episódio, chama-se atenção para o *boom* econômico que o estado do Rio Grande do Norte (RN) vivenciou nos anos 1980 em detrimento da crise econômica que assolava os demais estados no país. Esse fator foi determinante para indicar Natal como uma "Metrópole em Formação", posto a concentração da riqueza estadual na capital.

No entanto, somente no ano de 1997, mediante projeto da Deputada Fátima Bezerra, é que oficialmente a Região Metropolitana de Natal foi instituída pela Lei Complementar Estadual (LCE) nº 152, de 16 de janeiro. Na sua gênese a RMN contou com a inserção de seis municípios, a saber: Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Macaíba, Ceará-Mirim. Atualmente, quinze municípios[98] compõe a região.

p. 471

No tocante ao aspecto físico-territorial, a RMN apresenta uma extensão 3.677,804 km^2, o que representa aproximadamente 7% do território potiguar. Em termos demográficos, cerca de 1.606.218 habitantes residem na RMN, isto é, 46% da população da população total do estado, em conformidade com a estimativa mais recente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017).

No que se refere ao aspecto econômico, a RM potiguar apresenta dependência em relação ao polo metropolitano: o município de Natal, o qual concentra aproximadamente 71% do PIB total (R$ 28.044.696.000) (IBGE, 2014). O PIB é formado, em sua maior parte, por atividade do setor terciário, principalmente o turismo, tendo menor representatividade os setores primário e secundário (GOMES *et* al, 2015).

Com relação a institucionalidade da RMN, embora seja formalmente definida, muitos são os entraves políticos, institucionais e administrativos existentes, a exemplo da ausência dos processos de coordenação e cooperação na região. Há de se chamar atenção ainda para questão da dicotomia institucional *versus* funcional[99] que acomete a RMN, isso por que a maior parte dos municípios integrantes da RM potiguar podem

[98] Compõe a RMN: Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Macaíba e Ceará-Mirim (LCE nº 152/1997); São José de Mipibu e Nísia Floresta (LCE nº 221/2002); Monte Alegre (LCE nº 315/2005); Vera Cruz (LCE nº 391/2009); Maxaranguape (LCE nº 485/2013); Ielmo Marinho (LCE nº 540/2015); Arês e Goianinha (LCE nº 559/2015); Bom Jesus (informação indisponível nos sítios eletrônicos da administração pública estadual e municipal).

[99] A metrópole funcional, como destacado pelo Relatório do Observatório das Metrópoles (2012), concentra o maior fluxo de atividades, dinâmicas e migração, integrando-se através da conurbação físico-territorial, configurando-se como o centro produtivo-acumulativo das RMs. Na RMN a metrópole funcional é composta pelos municípios Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante e Extremoz. Os demais municípios metropolitanos integram a chamada "metrópole institucional".

ser caracterizados como a "metrópole institucional" (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012), dificultando tanto o diálogo entre os entes para a definição de um consenso do que são FPICs, quanto no incentivo para cooperar.

No que compete à coordenação, nas duas décadas de existência, não foi possível detectar a atuação permanente do Governo do estado do RN como ente responsável por esse processo na RMN (CLEMENTINO, 2018; SILVA, 2017), dada inoperância do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal (CDMN).

O CDMN se constitui, institucionalmente, como o principal mecanismo de gestão metropolitana do estado. O Conselho foi criado em 1997, pela LCE n° 152/1997, recebendo como atribuições funções consultivas e deliberativas com o objetivo de promover a integração de serviços de interesse comum metropolitanos da RMN. Atualmente, o CDMN[100] se encontra vinculado à Secretaria Estadual de Planejamento (SEPLAN). Em 2010, o Conselho foi desativado em virtude da ausência de coordenação por parte do Governo estadual e da inexistência de cooperação entre as administrações municipais metropolitanas. Entretanto, em virtude da promulgação do Estatuto da Metrópole, em 2015, tal esfera foi reativada dada a exigência de implementação do PDUI por parte do EM. Aliado a reativação do CDMN, foram instituídos oito grupos temáticos de discussão metropolitana[101], contudo, os debates realizados, nessa conjuntura, não lograram êxito, impossibilitando mais uma vez a viabilização da governança metropolitana na região.

p. 472

É nesse sentido que Silva *et* al (2018) destacaram a fragilidade institucional da administração estadual em promover a coordenação da RMN. Sob essa perspectiva, Clementino (2016, p. 12) lembra que:

> há de se considerar, ainda, que a governança metropolitana nunca foi prioridade dos governos locais e que, portanto, tem um histórico de descaso de quase duas décadas. Somente pela obrigatoriedade legal de cumprir os dispositivos da Lei, é que se nota movimentos, ainda discretos, de articulação intrametropolitana.

Em vista disso, Clementino (2018) menciona casos que comprovam a afirmação, a exemplo da criação do Parlamento Comum o qual se configura como uma movimentação por parte do Poder Legislativo, em 2001, dada a ausência de iniciativas do Governo do estado do RN.

O Parlamento Comum teve sua origem por meio de um movimento em prol do estabelecimento da governança metropolitana na RMN, devido à ineficiência do CDMN em responder aos problemas comuns na RM potiguar. Em 2001, o Parlamento foi criado mediante a Resolução n° 304/2001, sendo aprovada pela Câmara Municipal de Natal – e demais Câmaras de vereadores dos municípios metropolitanos – como um instrumento de natureza eminentemente política, pois não se sobrepunha às Casas Legislativas dos demais municípios metropolitanos (SOUZA, 2016).

---

[100] Para maiores informações acerca do processo instituição e operacionalização do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal, ver: Almeida *et* al (2015), Clementino (2018), Silva (2017).

[101] Grupos Temáticos instituídos em 2015: resíduos sólidos; mobilidade metropolitana; segurança pública e defesa social; saúde; educação, cultura e esportes; agricultura familiar; cidades inteligentes e Estatuto da Metrópole.

De acordo com Clementino (2004), o Parlamento se revelou como uma instância dinâmica que discutia a solução dos problemas que perpassam os municípios da RMN. Todavia, Clementino (204, p. 13) ressalta que "sua construção é muito limitada", visto que não conseguiu penetrar na agenda governamental.

Silva *et* al (2018) ao discutirem recentemente os desafios da configuração político, institucional e administrativo da Região Metropolitana de Natal, chamam atenção para o surgimento de discussões no Fórum dos Secretários de Planejamento da RMN conduzido pelo município polo metropolitano (Natal). Como afirmam, em 2017, esse espaço de diálogo passou a debater a possibilidade de promover ações conjuntas nos PPAs municipais com vistas à implementação do Estatuto da Metrópole na RMN. Tal iniciativa, por sua vez, fundamentou-se na ausência de atuação do Governo estadual, enquanto ente responsável pela coordenação dos municípios (SILVA *et* al, 2018).

Nesse sentido, a Secretaria Municipal de Planejamento de Natal em parceria com o Observatório das Metrópoles (Núcleo Natal), realizou uma Oficina de Capacitação[102] para Elaboração dos PPAs (2018-2021) dos Municípios que compõe a RMN. Como resultado das discussões realizadas entre os municípios metropolitanos, Natal previu a ação de "Fortalecimento da Governança Metropolitana" em seu Plano Plurianual, sugerindo aos demais municípios que previssem a mesma ação em seus PPAs com as seguintes metas:

- Elaborar o Plano de Desenvolvimento Natal Cidade Integrada.
- Fortalecer o Fórum dos Secretários de Planejamento da Região Metropolitana.
- Criar o Fundo Municipal de Políticas Metropolitanas.
- Envolver 100% dos Municípios da Região Metropolitana de Natal nas discussões sobre soluções dos problemas comuns.

Diante do quadro exposto e após o acompanhamento do processo de diálogo entre os municípios no Fórum dos Secretários Municipais de Planejamento, a sessão a seguir apresenta os resultados da pesquisa proposta.

A CONSTRUÇÃO DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO METROPOLITANA: O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL

A almejada governança nos espaços metropolitanos brasileiros resulta na necessidade de convergência de ações de coordenação e cooperação. Todavia, a individualidade e o olhar próprio à sua gestão se constituem como os principais desafios políticos, institucionais e administrativos a serem superados para o pleno desenvolvimento das ações metropolitanas.

A partir de tal afirmação, o ponto inicial da pesquisa partiu de entrevista realizada com a administração estadual responsável pela temática metropolitana em 2017.

[102] A Oficina de Capacitação, como destacam Silva *et* al (2018), teve como principal objetivo auxiliar os municípios metropolitanos na elaboração de seus Planos Plurianuais, bem como na inserção da ação proposta pelo município de Natal nos PPAs (2018-2021) dos municípios metropolitanos.

Após diálogo como o Coordenador da RMN, este frisou que a responsabilidade do ente estadual é "[...] concomitante com mesma responsabilidade que têm os gestores municipais [...] isso porque todos eles perpassam por suas camadas de responsabilidade diante do pacto federativo" (Coordenador CRM, 2017).

A despeito da compreensão do gestor, deve-se destacar que o Governo estadual tem como competência coordenar o processo de planejamento, o que ocorreria por meio do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal (CDMN). Quando indagado a respeito da atuação do CDMN, o Coordenador deixa claro que o Conselho existe, mas que hoje:

> "[...] na medida em que se tem eleição no Brasil de governo intercalada com eleição de prefeito, de dois em dois anos, inevitavelmente você tem alteração nesse Conselho e que muitas das vezes você perde um trabalho todo que foi construído [...]" (Coordenador CRM, 2017).

No que tange à adesão dos municípios nas ações desenvolvidas pelo estado, por meio do CDMN, o gestor enfatizou que [...] nenhum (município) dialogou com o outro e nem muito menos com o estado". Ainda destacou que no ano de 2015 foram criados grupos de trabalho para discutir a integração entre os municípios em relação a temáticas específicas, como resíduos sólidos, segurança pública. Essas foram, por sua vez, as iniciativas citadas pelo gestor entrevistado.

Face à constatação do gestor estadual, tornou-se necessário também investigar tais aspectos junto aos Secretários de Planejamento dos municípios metropolitanos da RMN. As entrevistas elucidaram dois pontos: o primeiro salientando a dinâmica de funcionamento da Região Metropolitana de Natal como frágil, e, o segundo ressaltando a necessidade de cooperação entre as próprias gestões municipais posto a ausência do Governo estadual no tocante à coordenação da região, chamando-se a atenção para o Fórum de Secretários de Planejamento da RMN como um possível órgão capaz de solucionar os problemas metropolitanos.

p. 474

Com relação ao primeiro ponto, os sete Secretários de Planejamento foram enfáticos ao destacar a fragilidade da dinâmica de funcionamento da RM potiguar, uma vez que "a forma formal existe, mas não é posta em prática" (Secretário de Planejamento de Parnamirim, 2017). Ainda de acordo com eles, "a funcionalidade dessa dinâmica é quebrada" (Secretário de Planejamento de Nísia Floresta, 2017) e "quando existe está quase parando" (Secretário de Planejamento de Macaíba, 2017). Ratificando a posição dos demais gestores, a Secretária de Planejamento de Natal apontou inclusive que "[...] não é possível identificar nenhuma dinâmica, tendo em vista a inoperância do principal mecanismo de gestão: o Conselho Metropolitano" (Secretária de Planejamento de Natal, 2017).

No que diz respeito à segunda particularidade da RMN, pode-se frisar a relevância que os gestores municipais deram ao Fórum de Secretários de Planejamento e ao apontamento sobre a ineficácia do CDMN como espaço de planejamento compartilhado da região. O Quadro 01 apresenta o posicionamento dos secretários entrevistados em relação ao tema.

Quadro 01 - Espaço de Planejamento Compartilhado na RMN

Município de Natal	"Não existe. Deveria ser o CDMN, mas o Conselho apresenta muitos problemas em sua operacionalização. Atualmente, utilizamos o Fórum"
Município de Parnamirim	"Existe o Conselho, mas ninguém se reúne mais. O governo do estado o abandonou [...] Mas o espaço mesmo entre os municípios é o Fórum dos Secretários"
Município de Extremoz	"[...] acho que não. Tem o Fórum que Natal está tentando instituir"
Município de São Gonçalo do Amarante	"[...] Se é que podemos falar que aquele Conselho existe [...] A Secretaria de Planejamento de Natal está tentando integrar os municípios por meio do Fórum que nos reúne. Esse, talvez, seja o espaço de planejamento compartilhado que vamos ter"
Município de Macaíba	"O Fórum! Nesse Fórum a gente discute os problemas comuns na RMN"
Município de Nísia-Floresta	"Existe. O Conselho é o espaço, mas ele é inoperante [...] Estamos participando do Fórum dos Secretários de Planejamento que a Secretaria de Planejamento de Natal nos convidou e está coordenando [...] age de forma embrionária, mas em breve será o espaço de planejamento da região"
Município de Ceará-Mirim	"Desconheço!"

Fonte: Elaboração própria dos autores com base nas entrevistas realizadas (em 2017), 2018.

Uma das saídas encontradas para superar a ausência de mediação oriunda do Governo do estado foi a criação do Fórum dos Secretários de Planejamento, tal instância buscou integrar ações de coordenação e cooperação na RMN. A partir das reuniões do Fórum[103], bem como da liderança do polo metropolitano, foi proposta a inserção de uma ação nos PPAs pela Secretaria Municipal de Planejamento de Natal visando o fortalecimento da governança na região.

Sob essa perspectiva, Clementino e Andrade (2007) lembram que dada a ausência dos Governos estaduais na proposição de ações de coordenação nas RMs, podem surgir experiências nas quais os municípios metropolitanos se articulam para estabelecer ações de cooperação visando a coordenação das regiões. Souza (2008) ainda acrescenta que a construção dessas ações teria como objetivo primordial romper com o isolamento político, institucional e administrativo visando incentivos para a execução das FPICs nas RMs.

[103] Foram acompanhadas todas a reuniões do Fórum de Secretários de Planejamento da RMN (que totalizam 4 encontros), ocorridas, respectivamente, nos dias 22 de julho de 2016; 14 de março, 09 de maio e 14 de julho de 2017. Todas as reuniões foram realizadas no prédio da Secretaria Municipal de Planejamento de Natal.

No caso específico da RMN, Silva *et* al (2018, p. 81) destacam que os municípios metropolitanos podem ter adotado uma:

> "forma legal de blindagem por não terem cumprido o que determina o EM acerca das suas atribuições (compatibilização de seus Planos Diretores ao PDUI), em razão da omissão do Governo do Estado para se instituir o PDUI".

A lacuna da atuação estadual chamou atenção de Silva *et* al (2018) para a coordenação exercida pelo município de Natal nas questões metropolitanas ao propor uma ação conjunta a ser inserida nos Planos Plurianuais referentes ao quadriênio de 2018-2021.

Ao verificar se ação proposta pelo município de Natal nos Planos Plurianuais foi prevista, foi possível averiguar uma baixa adesão a ação e o descaso que as administrações municipais têm pela gestão da RMN. A seguir o Quadro 02 que demonstra se ação proposta por Natal foi prevista, prevista parcialmente ou não foi prevista nos municípios da Região Metropolitana de Natal.

Quadro 02 - Municípios da Região Metropolitana de Natal que previram nos PPAs a ação de "Fortalecimento da Governança Metropolitana"

	Sim	Sim (Parcialmente)	Não	PPA não Disponibilizado	Município inserido na RMN após realização da pesquisa
Natal	X				
São Gonçalo do Amarante	X				
Parnamirim		X			
Ceará-Mirim		X			
Macaíba			X		
Nísia Floresta			X		
Monte Alegre			X		
Vera Cruz			X		
Arês			X		
Goianinha			X		
Ielmo Marinho			X		
Extremoz				X	
São José de Mipibu				X	
Maxaranguape				X	
Bom Jesus					X

Fonte: Elaboração dos Autores com base nos Planos Plurianuais 2018/2021 dos Municípios que compõem a RMN, 2018.

Para a identificação da ação foram considerados três pontos. Se ação foi prevista do modo igual à proposição por Natal a partir das reuniões do Fórum dos Secretários e da Oficina de Capacitação do Observatório das Metrópoles - Núcleo Natal, o status foi classificado como "Sim". Caso a ação prevista estivesse relativamente similar, foi

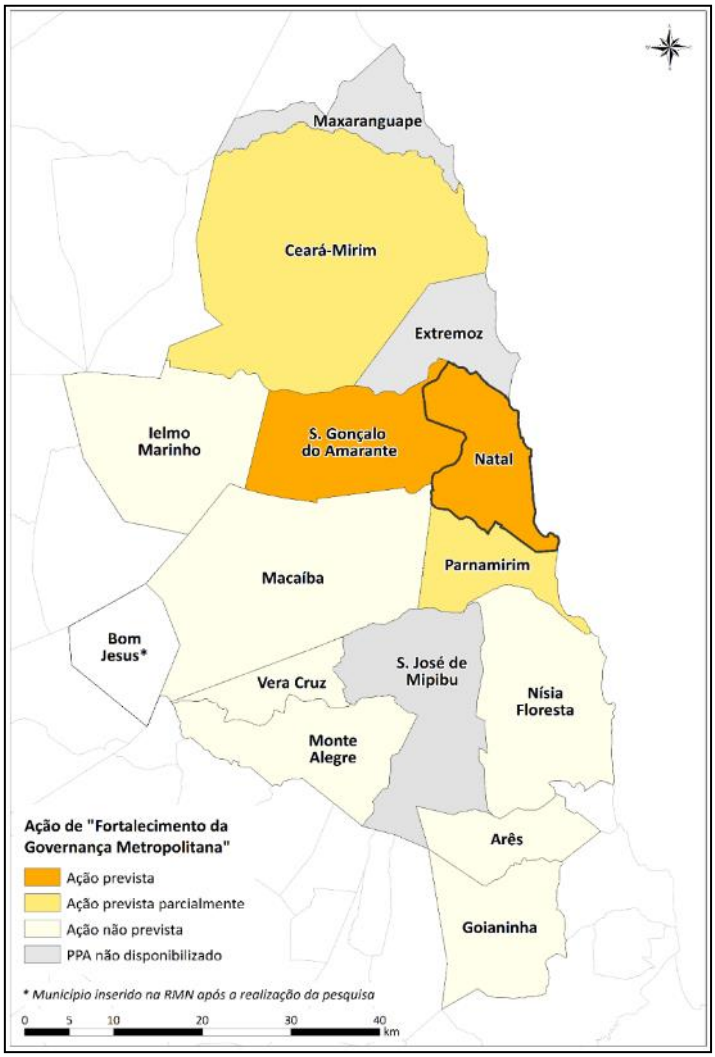
assinalado como “Sim (Parcialmente)”. Por fim, caso a ação não estivesse prevista no PPA, foi apontado como “Não”. Cabe destacar que durante a pesquisa, três PPAs (Extremoz, São José de Mipibu e Maxaranguape) não estavam disponíveis no sítio eletrônico das páginas referentes a Lei de Acesso a Informação dos municípios. Foi realizado o contato com as administrações locais, todavia, não foi conferido acesso aos Planos Plurianuais dos municípios. Já com relação ao município de Bom Jesus, esse foi inserido na RMN em momento posterior à pesquisa. Ademais, deve-se ressaltar que a gestão/ do município (Bom Jesus) não se fez presente nas discussões dos eventos citados anteriormente, uma vez que naquele período o ente municipal não fazia parte da região.

Ao observar o quadro 02, é possível destacar que somente quatro dos seis municípios que compõe a metrópole funcional e que, originalmente, foram anexados a RMN previram a ação, embora dois (Ceará-Mirim e Parnamirim) tenham parcialmente incorporado. Em relação a Macaíba – apesar do Secretário de Planejamento se fazer presente em todas as reuniões e na Oficina de Capacitação – o PPA municipal não previu a ação estipulada, apresentou no mecanismo de planejamento uma preocupação com a urbanização local da área. No tocante ao município de Extremoz, não foi possível realizar a pesquisa, porquanto, o PPA não foi disponibilizado.

Em vista disso, destaca-se a fragilidade da RMN, tendo em vista que nem mesmo a “metrópole funcional” previu por completo a ação de fortalecimento da governança na região.

Após a identificação das ações em cada PPA, foi realizado o mapeamento dessa realidade, observando quais municípios haviam proposto a ação em seu planejamento governamental. Segue o Mapa 01.

Mapa 01 - Municípios da Região Metropolitana de Natal que previram nos PPAs a ação de "Fortalecimento da Governança Metropolitana"



Fonte: Pesquisa com base nos PPAs 2018/2021 dos Municípios que compõem a RMN. Elaborado por: Matheus Ferreira e Rodolfo Finatti (2018).

p. 478

A partir do mapeamento é possível destacar que os velhos problemas de articulação e mediação permanecem presentes na RMN, apesar do município polo (Natal) ter iniciado e promovido a discussão da temática metropolitana na RM potiguar. Desse modo, as reuniões do Fórum de Secretários de Planejamento da RMN refletem apenas o início de uma nova relação sem resultado concreto representativo, em virtude de a maior parte dos municípios não terem evidenciado preocupação com os problemas metropolitanos em seus instrumentos de planejamento.

Os resultados apresentados demonstram que, apesar das ações impetradas, o diálogo metropolitano permanece frágil e pouco articulado. Apesar das reuniões realizadas pela Prefeitura do Natal, os resultados práticos foram pouco expressivos, o que pode ser concluído à luz da baixa adesão dos municípios da RMN à inserção de uma ação comum voltada ao planejamento metropolitano.

A falta de articulação entre os municípios impede a previsão de ações comuns nos seus instrumentos de planejamento de médio prazo. Tal aspecto pode ser explicado

pela observância da motivação fundamentou a inserção dos municípios na RMN. Deve-se ressaltar que a versão final do projeto de criação da região, segundo Albuquerque Neta (2004, p. 6), "[...] foi fruto de negociações meramente políticas que comprometeram, na origem, o avanço do debate metropolitano", tendo em vista a inclusão do município de Ceará-Mirim, uma vez que os deputados da Assembleia Legislativa do estado do RN impuseram esta condição pois tinham base eleitoral no local. Tal peculiaridade, como destacado por Clementino (2004), quebrou com a lógica conceitual de região metropolitana já na instituição da RMN, em razão da inexistência de uma consciência metropolitana por parte dos gestores públicos.

Nos últimos dezesseis anos é possível apontar que mais nove municípios foram incorporados gradativamente à RMN. Estes sequer são limítrofes ao polo: município de Natal, além de não possuírem traços de municípios metropolitanos e tampouco evidenciam fenômenos de metropolização expressivos. Mesmo assim, em 2015 e 2018, os municípios de Ielmo Marinho, Arês, Goianinha e Bom Jesus passaram a integrar a Região Metropolitana de Natal. Totalizando quinze municípios em sua composição.

Ressalta-se o polêmico caso de inserção do município de Ielmo Marinho à região como um dos mais graves, que desde o ano de 2013, ocorreu a tentativa de incorporá-lo. Tal incorporação, segundo matéria do Jornal Tribuna do Norte (2015)[104], estava pautada na justificativa de que o município se encontrava próximo ao Aeroporto Aluízio Alves, localizado no município de São Gonçalo do Amarante. Proposta esta, apresentada pelos deputados do PR, George Soares e do MDB, Poti Júnior. Na perspectiva de ambos os Deputados, o município iria adentrar as "situações próprias" de uma RM. Contudo, o projeto foi vetado pela Ex-Governadora do RN, Rosalba Ciarline, que justificou o veto em razão da ausência de questões técnicas, dada a inexistência do processo de conurbação entre Natal e Ielmo Marinho. Porém, dois anos depois o município passou a fazer parte da lógica metropolitana da RMNatal sob o Governo de Robinson Farias.

p. 479

No presente ano (2018), mais uma incorporação foi realizada: o município de Bom Jesus. Os motivos para tal inserção ainda não claros, pois o Projeto de Lei Complementar (026/2015), de autoria do Deputado Ricardo Motta (PSB), que previu a incorporação de tal ente, alterou o dispositivo da LCE º 485/2013 e não a última Lei Complementar Estadual – nº 559/2015 – apresentada em 2015 na inserção dos municípios de Arês e Goianinha.

A partir de tais casos é possível afirmar que há uma racionalidade essencialmente política na inserção dos municípios a RMN. Nesse contexto, Andrade e Clementino (2007, p. 241) acrescentam que as racionalidades políticas predominam e as RMs vão se "desfigurando ainda mais, tornando quase impossível a busca de saídas consensuais para os problemas metropolitanos". Denotando assim, que para efetivação do atual mecanismo de gestão e governança metropolitana, o Estatuto da Metrópole, o interesse político, é primordial.

[104] Disponível: <https://goo.gl/eh6k5p>

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em virtude da implementação do Estatuto da Metrópole, o Governo estadual do RN, responsável pela gestão e coordenação da Região Metropolitana de Natal, voltou a tentar conduzir as discussões acerca da questão metropolitana mediante a reativação do CDMN. Entretanto, tal esfera não logrou êxito no debate em virtude da temática nunca ter sido tratada com a devida prioridade (CLEMENTINO, 2018).

Diante desse contexto, o município de Natal propôs uma ação de fortalecimento da governança metropolitana. Nesse contexto, Natal propôs a previsão de ações comuns em todos os PPAs dos municípios da RMN.

Vale ressaltar que não se trata de uma obrigatoriedade de previsão das ações nos PPAs, mas sim de liberalidade da gestão municipal já que o gestor estadual não se mostrou atuante durante a pesquisa. Contudo, a despeito dos esforços realizados por Natal, diante das ausências do Governo estadual, o diálogo entre os municípios não se mostrou suficientemente forte para que se afirme a existência de uma governança metropolitana. Tal aspecto pode ser motivado pela inserção de natureza política dos municípios membros.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; ALBUQUERQUE NETA, Terezinha Cabral de; FERREIRA, Glenda Dantas; CÂMARA, Richardson Leonardi de Moura da. Limites e desafios da integração metropolitana de Natal/RN: governança urbana e gestão metropolitana. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia. (Org.). Natal, Transformações na Ordem Urbana. 1ed.Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, v. 1, p. 295-324.

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Descentralização e impasses da Governança Metropolitana. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. (Org). As Metrópoles e a Questão Social Brasileira. 1ed.Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007, v. 1, p. 239-258.

ARÊS. Lei n. 521, de 11 de jan. de 2018. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Ares/RN para o quadriênio de 2018 - 2021 e dá outras providências. Plano Plurianual. Ares, p. 1-25, dez. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. Brasília: Edição Administrativa do Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em:<https://goo.gl/HXwTS4>. Acesso em: 30 de maio de 2018.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <https://goo.gl/S6i53N>. Acesso em: 30 de junho de 2018.

BRASIL. Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018. Altera as Leis nos 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: <https://goo.gl/8c2WPb>. Acesso em: 30 de junho de 2018.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. A (Não) Implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana de Natal. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno. (Org.). Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. 1ed. Brasília: IPEA, 2018, v. 1, p. 367-390.
CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Inovando no desenho das relações intermunicpais: o pacto territorial. In: VIII Congresso Luso-Afro - brasileiro, 2004, Coimbra. Anais do VIII Congresso Luso-Afro - brasileiro, 2004.
CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Regiões Metropolitanas no Brasil: visões do presente e do futuro. In: XIV Colóquio Internacional de Geocritica: Las utopias y laconstrucción de la sociedade del futuro, 2016, Barcelona, Espanha. Regiões Metropolitanas no Brasil: visões do presente e do futuro. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2016. v. 1. p. 1-25.
GARSON, Sol. Regiões Metropolitanas: por que não cooperam? 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2009. v. 500. 247p.
GOIANINHA. Lei Complementar n. 1.826, de 23 de nov. de 2017. Institui o "Plano Plurianual de Aplicação/PPA" e dá outras providências. Plano Plurianual. Goianinha, n. 2017, p. 1-112, nov. 2017.
IELMO MARINHO. Lei Municipal n. 457, de 14 de nov. de 2017. Institui o "Plano Plurianual de Aplicação/PPA" e dá outras providências. Plano Plurianual. Ielmo Marinho, p. 1-88, nov. 2017.
MACAÍBA. Lei n. 1897, de 20 de dez. de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual - PPA do município de Macaíba para o quadriênio 2018/2021, e dá outras providências. Plano Plurianual. Macaíba, p. 1-204, dez. 2017.
MONTE ALEGRE. Lei n. 910, de 15 de dez. de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Monte Alegre para o quadriênio de 2018 - 2021 e dá outras providências. Plano Plurianual. Monte Alegre, p. 1-56, dez. 2017.
NATAL. Lei n. 6.704, de 01 de ago. de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2018-2021, e dá outras providências. Plano Plurianual. Natal, p. 1-170, ago. 2017.
NÍSIA FLORESTA. Lei Ordinária n. 868, de 26 de out. de 2017. Institui o "Plano Plurianual de Aplicação/PPA" e dá outras providências. Plano Plurianual. Nísia Floresta, p. 1-68, out. 2017.
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Níveis de Integração dos Municípios Brasileiros em RMs, RIDEs, e AUs à Dinâmica da Metropolização. Curitiba, 2012. Relatório.
PALHANO, Ana Luiza Nabuco; FRAGA, Eugenia Bossi; WOJCIECHOWSKI, Maciej John. O Papel das Secretarias de Planejamento no Fortalecimento da Governança Colaborativa Metropolitana: um olhar sobre duas experiências da região metropolitana de Belo Horizonte. In: Érika de Castro & John Wojciechowski. (Org.). Inclusão, Colaboração e Governança Urbana: perspectivas brasileiras. 1ed.Belo Horizonte: PUC Minas, 2010, v. 1, p. 295-318.
PARNAMIRIM. Lei Ordinária n. 1861, de 29 de dez. de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA 2018 - 2021 para o Município de Parnamirim, e estabelece outras providências. Plano Plurianual. Parnamirim, p. 1-55, dez. 2017.

SÃO GONÇALO DO AMARANTE. Lei Ordinária n. 1653, de 11 de out. de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio de 2018/2021 e da outras providências. Plano Plurianual. São Gonçalo do Amarante, p. 1-202, out. 2017.
SILVA, Brunno Costa do Nascimento. Estatuto da Metrópole: como anda na RMNatal. 2017. 93 f. TCC (Graduação) - Curso de Gestão de Políticas Públicas, Departamento de Políticas Públicas, Universidade do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.
SILVA, Brunno Costa do Nascimento; MELO, Cadmiel Mergulhão Onofre de; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; SILVEIRA, Raquel Maria da Costa. Perspectiva de uma Metrópole em Formação: Cooperação e Coordenação na Região Metropolitana de Natal/RN. INTERFACES CIENTÍFICAS - DIREITO, v. 6, p. 71-86, 2018.
SOUZA, Arnaldo de. Políticas Públicas Territoriais: cooperação intermunicipal e gestão metropolitana. 2016. 7º Congresso Luso-Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável - PLURIS 2016.
SOUZA, Celina. Cooperação e Coordenação na Região Metropolitana de Salvador: O contexto institucional. In: Inaiá Carvalho; Gilberto Corso Pereira. (Org.). Como Anda Salvador, 2a. edição. 2a.ed.Salvador: EDUFBA, 2008, v., p. 213-228.
VERA CRUZ. Lei Municipal n. 527, de 14 de dez. de 2017. Institui o "Plano Plurianual de Aplicação/PPA" e dá outras providências. Plano Plurianual. Vera Cruz, p. 1-29, dez. 2017.

A QUESTÃO DA MORADIA NO PLANEJAMENTO DA METRÓPOLE DE CURITIBA

Lorreine Santos Vaccari

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano da Universidade Federal do Paraná e Pesquisadora do Núcleo Curitiba do INCT Observatório das Metrópoles
e-mail: lolita.2011@gmail.com

Madianita Nunes da Silva

Docente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Paraná e Pesquisadora do Núcleo Curitiba do INCT Observatório das Metrópoles
e-mail: madianita@gmail.com

INTRODUÇÃO

O objetivo do trabalho é refletir acerca da relação entre a questão da moradia e as estratégias de desenvolvimento territorial presentes em dois dos principais planos elaborados pela Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), os Planos de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba (PDI RMC) de 1978 e de 2006.

Parte-se do pressuposto de que a urbanização brasileira, desigual e excludente, imprimiu às metrópoles características que se traduzem nas condições de vida da população, materializadas na morfologia e na paisagem urbanas, na (falta de) qualidade ambiental e de mobilidade, na crescente dificuldade de acesso à moradia adequada e à terra urbanizada, dentre outros.

Desta forma, considerando que o direito à moradia está vinculado aos modelos de sociedade e produção do espaço, o acesso a tal direito deveria nortear a política e o planejamento metropolitano. Defende-se, portanto, que o não reconhecimento da moradia como elemento integrador da vida e central para a metropolização em Curitiba, contribuiu para o enfraquecimento do planejamento urbano como tributário do acesso ao direito à metrópole. Além disso, fragilizou o próprio órgão metropolitano, que deveria ser a instância mediadora e articuladora dos municípios para a gestão dos interesses comuns.

Guiando-se pelo objetivo e o pressuposto apresentados, na primeira parte do artigo explicita-se a relação entre a produção da moradia e a metropolização em Curitiba. Em seguida, a partir da análise dos PDIs, identifica-se o tratamento dado à questão da moradia no planejamento metropolitano. Por fim, à luz do processo e dos planos estudados, apontam-se desafios ao planejamento metropolitano.

PRODUÇÃO DA MORADIA E METROPOLIZAÇÃO

A produção dos espaços de moradia na metrópole de Curitiba[105] acompanhou a dinâmica observada em grande parte das cidades brasileiras desde meados do século XX, principalmente com o início da metropolização na década de 1970, e evoluindo nas décadas seguintes. Tomando como referência tal processo, Silva (2012) identifica duas fases: a primeira até o final da década de 1980, e a segunda que inicia a partir de 1990.

Na primeira fase, a produção dos espaços de moradia popular apresentou-se com algumas particularidades. Em primeiro lugar, porque foi marcada pela formação da periferia metropolitana, derivada predominantemente de loteamentos regularmente aprovados desde a década de 1950 e ocupados, prioritariamente, pela autoconstrução da habitação. Além disso, porque a produção desses loteamentos derivou da inexistência e fragilidade das normas de parcelamento e uso do solo, pois antecedeu o PDI RMC de 1978; os primeiros Planos Diretores dos municípios incorporados à RMC em 1973; e a Lei Federal 6766 de 1979.

Tal singularidade possibilitou o parcelamento de áreas rurais com baixo preço e a implantação de loteamentos com um mínimo de infraestrutura, viabilizando a produção

[105] Corresponde ao conjunto de municípios que formam a Área de Concentração Populacional (ACP): Curitiba, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Campina Grande do Sul, Colombo, Almirante Tamandaré, Rio Branco do Sul, Campo Magro, Itaperuçu, Campo Largo, Araucária, Fazenda Rio Grande e São José dos Pinhais.

de lotes com pouco investimento e de baixo custo. Assim, uma quantidade significativa de loteamentos precários e distantes dos núcleos urbanizados situados dos municípios do entorno de Curitiba foram aprovados, em especial no Leste, região caracterizada por fragilidades ambientais. Permitiu, ainda, que empreendimentos fossem vendidos antes dos parcelamentos terem sido totalmente implantados, dando origem a espaços marcados pela precariedade e situados em áreas impróprias à ocupação.

Em 1979, com a Lei Federal 6766, muda o vetor da atividade imobiliária de produção de lotes populares na periferia metropolitana. Ao condicionar a aprovação, implantação e venda dos loteamentos a exigências ambientais, jurídicas e projetuais, a Lei ampliou os custos dos negócios, fazendo com que o mercado imobiliário passasse a explorar áreas mais apropriadas à ocupação, diminuindo de intensidade no Leste e aumentando no Oeste. As novas exigências legais e o maior controle do uso do solo, explicam também porque na década de 1980 a atividade imobiliária formal na periferia metropolitana apresentou menor dinamismo em relação às décadas anteriores. A atuação dos agentes do mercado imobiliário formal e a autoconstrução da habitação produziu uma coroa de ocupação urbana periférica nos limites da cidade polo, prioritariamente habitada pelas classes populares.

A década de 1980 foi ainda marcada pelo crescimento do número de domicílios informais na cidade-polo. De acordo com Curitiba (2007), os primeiros registros de favelas são das décadas de 1940 e 1950, mas o fenômeno se intensifica na de 1980. O crescimento das favelas no polo acompanhou também a construção dos conjuntos de habitação popular executados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) na época. Na RMC a maior parte dos investimentos do BNH ficou restrita a Curitiba e não se estendeu aos demais municípios metropolitanos. A concentração de investimentos na cidade-polo perdurou nas décadas seguintes, conforme o diagnóstico do PDI RMC de 2006.

Entre o final da década de 1980 e o início da de 1990, mudanças na produção dos espaços de moradia indicam que novos fenômenos passam a compor o quadro da metropolização. A partir de 1990 é observada uma mudança na lógica de produção dos espaços de moradia popular, com a redução na produção de lotes formais e o aumento de domicílios em espaços informais de moradia. (PEREIRA E SILVA, 2009; SILVA, 2012, 2014)

Além disso, a década caracterizou-se pela incorporação da metrópole às mudanças observadas no regime de acumulação capitalista em escala mundial, com a instauração de um novo ciclo de crescimento econômico e da ampliação das desigualdades socioespaciais. No que tange à dinâmica imobiliária formal, observam-se mudanças na produção dos espaços de moradia, com o aumento da participação do capital internacional no mercado local e o lançamento de novos produtos imobiliários para a população de poder aquisitivo mais elevado, em especial os condomínios residenciais fechados. (FIRKOWSKI, 2001; POLUCHA, 2012; FERNANDES E FIRKOWSKI, 2013)

Em relação à produção das favelas, a partir desse período apresentam-se novas formas de acesso à moradia, especialmente a locação e a comercialização dos imóveis. (PEREIRA E SILVA, 2009; SILVA, 2012)

Além disso, conforme identifica Silva (2012, 2014), os espaços informais de moradia crescem e difundem-se em toda a extensão da metrópole, passando de 571

assentamentos e 54.662 domicílios no final da década de 1990, para 984 assentamentos e 98.444 domicílios no final da de 2000. No final da década de 2000 as favelas correspondiam a 72,05% do total desses assentamentos, os loteamentos clandestinos a 23,98%, e os loteamentos irregulares a 2,13%. O crescimento foi mais intenso na cidade polo e no Norte, Oeste e Sudeste da metrópole, observando-se a tendência de concentração desses espaços em Curitiba e periferia limítrofe.

A produção dos espaços de moradia no final da década de 2000 revelou uma nova tendência de organização socioespacial da metrópole, que se distanciava do modelo centro-periferia. A partir de então, observou-se maior proximidade residencial entre as classes de renda mais baixa e elevada, que no modelo precedente estavam mais claramente distribuídas e separadas entre o polo e a coroa de ocupação periférica. (SILVA, 2012; 2014)

Além disso, a expansão de favelas e loteamentos clandestinos sobre a zona rural difundia a urbanização transformando esses espaços, que ganharam novos conteúdos socioespaciais, com reforço ou surgimento de novas centralidades metropolitanas.

A MORADIA NOS PDIS RMC DE 1978 E 2006[106]

O PDI RMC de 1978 foi primeiro instrumento de planejamento elaborado pela COMEC, e definiu as primeiras diretrizes de desenvolvimento metropolitano, delineadas pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). O PDI RMC 2006 teve sua elaboração iniciada em 2000, interrompida com a mudança do governo estadual em 2003, e retomada em 2004 pelos técnicos do órgão, com o objetivo de instaurar uma discussão e definir uma nova estratégia físico-territorial e institucional para a RMC.

De acordo com Vaccari (2018), os PDIs RMC de 1978 e 2006 materializam o posicionamento institucional sobre os temas de interesse metropolitano ao longo da trajetória da COMEC. A partir deles foi possível identificar a leitura e o posicionamento do órgão acerca da moradia: (i) enquanto questão intrínseca à metropolização; (ii) enquanto problemática urbana central, ou seja, como função pública de interesse comum (FPIC)[107], geradora e articuladora das demais FPICs; e (iii) como função e responsabilidade da COMEC.

A partir desses Planos foi possível também analisar o tratamento conferido à moradia metropolitana no que tange ao enfoque - setorial, integrado ou fragmentado – atribuído às propostas neles presentes, a partir da verificação: (i) da formulação de diretrizes e estratégias de planejamento para o trato da questão; (ii) da elaboração e implantação de planos e programas para o seu enfrentamento; e (iii) da existência de instrumentos urbanísticos e ações para o seu tratamento.

[106] A seleção foi realizada a partir do levantamento e da análise prévios dos planos e programas elaborados pela COMEC, como foco na temática da moradia, a partir das mensagens do Governador à Assembléia Legislativa do Paraná (ALEP) para a prestação de contas das principais ações do órgão nos exercícios de 1980 à 1999 e 2003 à 2016. (VACCARI, 2018)

[107] FPICs são atividades ou serviços de natureza pública cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto nos outros municípios integrantes de uma mesma região metropolitana. (CÉSAR et al, 2016, p. 5-6)

A Moradia no PDI RMC de 1978

Num contexto de forte intervenção da União e partindo da PNDU que considerava a RMC uma região cuja ocupação deveria ser controlada, o PDI RMC 1978 teve o objetivo de elaborar proposições para dar suporte territorial ao desenvolvimento regional do principal polo do Estado do Paraná.

Na época, quatorze municípios integravam a RMC: Almirante Tamandaré, Araucária, Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Colombo, Contenda, Curitiba, Mandirituba, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais, totalizando segundo o Censo de 1970, 821.233 habitantes, dos quais 74% viviam em Curitiba. (FIRKOWSKI, 2001, p. 51 -52)

As Regiões Metropolitanas (RMs) brasileiras eram consideradas grandes áreas urbanizadas, onde centros locais possuiriam estreita relação – de dependência direta ou continuidade viária – com uma metrópole (interpretada como a cidade polo) ou o centro regional. Nelas estavam presentes uma série de processos simultâneos: (a) concentração populacional superior a um milhão de habitantes; (b) grande extensão contínua do solo ocupado; (c) alta densidade urbana (acima de 200 hab/km²); (d) ação de vetores centrípetos (processo de polarização) e vetores centrífugos (vantagens comparativas na periferia tendo em vista economias de escala no sistema como um todo) concomitantemente; (e) relação de dependência entre os municípios, ou no mínimo, dependência relativa da Região a um município polo; (f) estrutura de prestação de serviços indefinida, às vezes incoerente e concorrencial.

p. 487

Cumpre destacar que tais processos não correspondiam à realidade da RMC, explicitando que sua institucionalização e a definição de sua espacialidade, ocorreram antes da emergência da metropolização. Conforme Firkowski (2001), “a dinâmica metropolitana não surgiu verdadeiramente até meados dos anos 90”, uma vez que o crescimento e a concentração populacional entre 1940 a 1991 não expressavam “uma integração metropolitana” que refletisse uma relação de dependência mútua e de complementariedade entre os municípios. (FIRKOWSKI, 2001, p. 54)

O PDI RMC de 1978 explicava a metropolização a partir de uma analogia com conceitos da Física, vetores centrípetos e centrífugos, desconsiderando-o como um fenômeno socioespacial. Assim, o modelo interpretativo não considerava a atuação dos diferentes agentes sociais, as relações de poder entre eles estabelecidas, as assimetrias na capacidade de decisão, e os interesses muitas vezes opostos e em permanente disputa.

O Plano atribuía o espraiamento metropolitano ao inchaço das cidades, que em “países em desenvolvimento, de um modo geral, padecem de um crescimento urbano acelerado e desorganizado, inchando com a chegada de constantes afluxos migratórios”, promovendo a ocupação de espaços inadequados e “criando novas e constantes demandas de serviço público” (PARANÁ, 1978, n.p.). Ou seja, identificava a intensificação da urbanização, reconhecia seus efeitos, mas não considerava e nem analisava as causas do processo de metropolização e periferização da população migrante em curso.

Ainda segundo o Plano, a conversão do solo rural em urbano derivava da necessidade de espaços de moradia para a população que crescia e da intensificação

das atividades econômicas dos setores secundário e terciário. De acordo com o item "Marcos Conceituais", ao demandar investimentos públicos em infraestrutura para abrigar a população nas áreas periféricas da cidade polo,

> O custo do solo urbano, tornando-se alto demais para uma utilização habitacional sadia, leva a que as edificações residenciais sejam subdivididas em exíguos espaços para moradia, de modo a haver um maior rateio daquele custo, ou transforma as residências e seus lotes em sedes de indústrias, escritórios e estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, principalmente no centro do núcleo, expulsando as habitações. As áreas urbanizadas periféricas são compelidas a servirem como local de moradia para aquela população ativa que trabalha no núcleo, transformando-se em 'cidades-dormitórios' e com isso gerando, entre outros, problemas de transporte coletivo, e o agravamento dos custos de urbanização e dos serviços públicos. Essas mesmas áreas urbanas periféricas, ao crescerem, estendem sua malha urbana até os limites da cidade-polo, fazendo aparecer conurbações que são talvez, o fenômeno mais característico das Regiões Metropolitanas. (PARANÁ, 1978, n.p.)

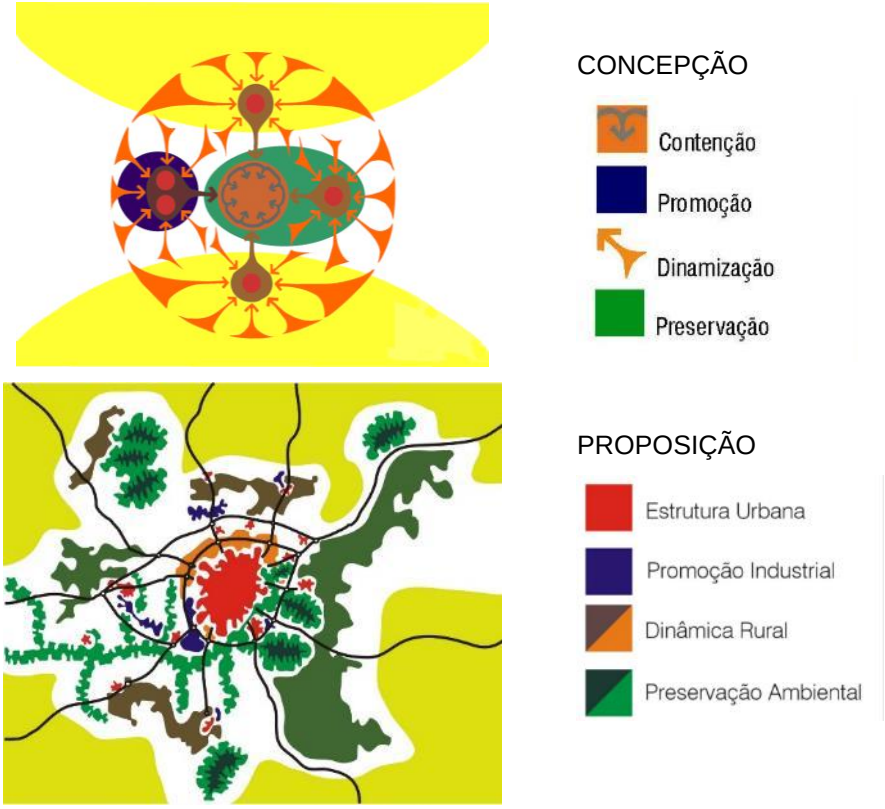
Reconhecendo a polarização exercida por Curitiba e a desigualdade como traços metropolitanos, e tendo em vista uma organização territorial que buscava o controle do uso do solo e a estruturação metropolitana a partir da definição de áreas prioritárias à ocupação, foram identificados cinco subsistemas regionais. Para cada um deles foi definida uma estratégia de ação prevendo-se: "uma área de contenção para o subsistema centro, uma área de preservação para o subsistema leste, uma área de promoção para o subsistema oeste e áreas de dinamização para os subsistemas norte e sul" (PARANÁ, 1978, n.p.) (FIGURA 1).

p. 488

Além disso, para cada área foram definidos diretrizes e instrumentos para atuação institucional, de acordo com as finalidades estabelecidas. (QUADRO 1).

Considerando a finalidade de organização do território, existiam descompassos entre os objetivos estabelecidos para as Áreas, os instrumentos propostos e a dinâmica metropolitana que se apresentava naquele momento.

Figura 1 – Concepção e proposição da organização territorial no PDI RMC 1978



p. 489

Fonte: Paraná (1978)

Quadro 1 – Áreas, objetivos e instrumentos da estratégia regional PDI RMC 1978

Concepção	Objetivo	Principais Instrumentos
Área de Contenção	Conter a ocupação e o espraiamento urbanos a partir de Curitiba em direção aos municípios metropolitanos	1. Criar parques regionais a leste e oeste, nas faixas de proteção dos rios Palmital, Iguaçu e Passaúna 2. Prever áreas de baixa densidade ao norte e sul, com práticas horti-granjeiras de pequena escala, aliadas às barreiras das infraestruturas viárias do Contornos Sul e Norte, e da ferrovia
Área de Preservação	Garantir a preservação da Serra do Mar, dos mananciais hídricos próximos à capital e das várzeas do rio Iguaçu e seus contribuintes	1. Implantar com urgência o Parque Nacional do Marumbi e a manter as manchas florestadas próximas 2. Desestimular a ocupação intensiva e extensiva no subsistema leste e sugerindo a ocupação de baixa densidade voltada ao lazer ou pequenas propriedades rurais como suporte ao desenvolvimento metropolitano
Área de Promoção	Incentivar a implantação e diversificação de indústrias no oeste	1. Continuar a infraestrutura de apoio à indústria com o eixo viário Araucária - Campo Largo
Área de Dinamização	Incentivar a dinamização rural nos subsistemas norte e sul	1. Incorporar áreas inaproveitadas à economia 2. Criar condições de consolidação e desenvolvimento de áreas já em produção 3. Estimular indústrias extrativas ou de transformação, cuja localização seja tipicamente voltada à matéria-prima

Fonte: Paraná (1978)

De acordo com Ultramari e Moura (1994, p. 57), no período já se observavam alterações importantes na dinâmica de ocupação do território metropolitano, dentre eles

a constatação de "área rural sob pressão"[108] e de "áreas periféricas sob pressão"[109]. Identificavam ainda uma proporção significativa da ocupação de áreas periféricas ao polo, que já englobava metade da população urbana da RMC nos anos 1980, e um grande número de municípios metropolitanos com mais de 50% das famílias com rendimentos médios inferiores a dois salários mínimos.

Em relação à promoção da dinâmica e expansão urbana no subsistema oeste, praticamente não foram definidos instrumentos de indução da ocupação, a exceção da ligação viária Araucária – Campo Largo concebida como infraestrutura para ocupação industrial. Ou seja, não foram definidos ações e instrumentos para o ordenamento ou reversão da tendência ao espraiamento urbano que já se consolidava a partir do polo, apostando na exclusividade do uso industrial como definidor da ocupação futura.

Da mesma forma, apesar da diretriz de controle do crescimento e ocupação de Piraquara e São José dos Pinhais, no subsistema leste, definido como Área de Preservação em função dos mananciais de abastecimento e de áreas inundáveis, não foram definidos instrumentos para regular o mercado imobiliário, que desde a década de 1950 atuava na implantação e comercialização de loteamentos populares distantes dos núcleos urbanizados, precários do ponto de vista de infraestrutura e serviços. (SILVA, 2012)

De acordo com Firkowski (2001), a expansão urbana deu-se em direção à leste, consolidando as tendências de crescimento pela ocupação de áreas loteadas desde os anos 1950, ao passo que à oeste, onde se previa a expansão urbana, o crescimento foi menor que o pretendido pelo PDI RMC 78.

p. 490

Uma vez definido o campo estratégico de organização do território, o Plano adentrava o nível tático, elencando as políticas, programas e projetos para "ação metropolitana", que seria implementada pela elaboração de estudos complementares, da execução de projetos já elaborados e da "produção de legislação adequada, como sustentação normativa às medidas propostas". (PARANÁ, 1978, n.p.)

Merece destaque a política de "Otimização do Suporte de Infraestrutura e Serviços Comuns" que, diferentemente das demais, apresentava linha específica de atuação nos serviços comuns de interesse metropolitano, definidos pela Lei Complementar nº14 de 1973, centrada na implantação de infraestrutura nos municípios metropolitanos, com exceção do programa de consolidação da rede viária regional, destinado aos situados nas Áreas de Promoção e Dinamização.

Parte dessa mesma política, o programa de "Eficientização dos Serviços Comuns de Interesse Metropolitano" elencava projetos relacionados à (i) organização dos transportes de massa intra-regional em todos os municípios; (ii) orientação à distribuição dos equipamentos de saúde, educação, assistência social, recreação e lazer em todos os municípios e (iii) instalação de conjuntos habitacionais nos subcentros

[108] Porções do território pressionadas por ocupação ou usos distintos dos estabelecidos que apresentavam "loteamentos incrustrados, ocupados, parcelados ou aprovados e não implantados" localizados, principalmente na proximidade de áreas periféricas ao polo. (ULTRAMARI e MOURA, 1994, p.58)

[109] Regiões de ocupação antiga submetidas à um processo de "expulsão da periferia" ou "subperiferização" caracterizado pela expulsão da população de uma área tradicionalmente de baixa renda para a periferia mais próxima em função da renovação dessas áreas para receber habitações de "padrão mais elevado que as antigas". (ULTRAMARI e MOURA, 1994, p.60)

regionais, revelando o entendimento de que a implantação de grandes equipamentos urbanos e conjuntos habitacionais consistiam em serviços comuns de interesse metropolitano abarcados pelo "planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social" definido no art. 5º da Lei Complementar nº14/73. Ou seja, a moradia era interpretada como serviço e questão setorial, inserida num interesse metropolitano mais abrangente, restringindo a atuação da COMEC na implantação de conjuntos habitacionais.

Cumpre lembrar que desde a década de 1960 a produção estatal de moradia popular, a cargo da Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR) e da Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT), concentrou grande parte dos investimentos no município polo, e não se estendeu de modo significativo para os demais municípios, contribuindo com a precarização da moradia popular nos municípios metropolitanos. (PARANÁ, 2006)

No que tange à moradia, a partir do exposto pode-se afirmar que o Plano e a COMEC reconheciam a problemática enquanto questão metropolitana setorial, entendendo que a atuação do órgão deveria se dar de forma subsidiária, desempenhando papel coadjuvante para auxiliar na implantação de novos conjuntos habitacionais. Assim, o PDI RMC 78 não formulou diretrizes, estratégias ou instrumentos urbanísticos para o tratamento da questão.

Desta forma é possível depreender a fragilidade do planejamento para o trato da questão, pois ao não propor instrumentos e ações condizentes com a realidade metropolitana, o Plano desconsiderava a lógica de produção do espaço em curso, que já se expressava pelo avanço da periferização e da precarização da moradia popular e pela intensificação dos interesses fundiários e imobiliários.

A Moradia no PDI RMC de 2006

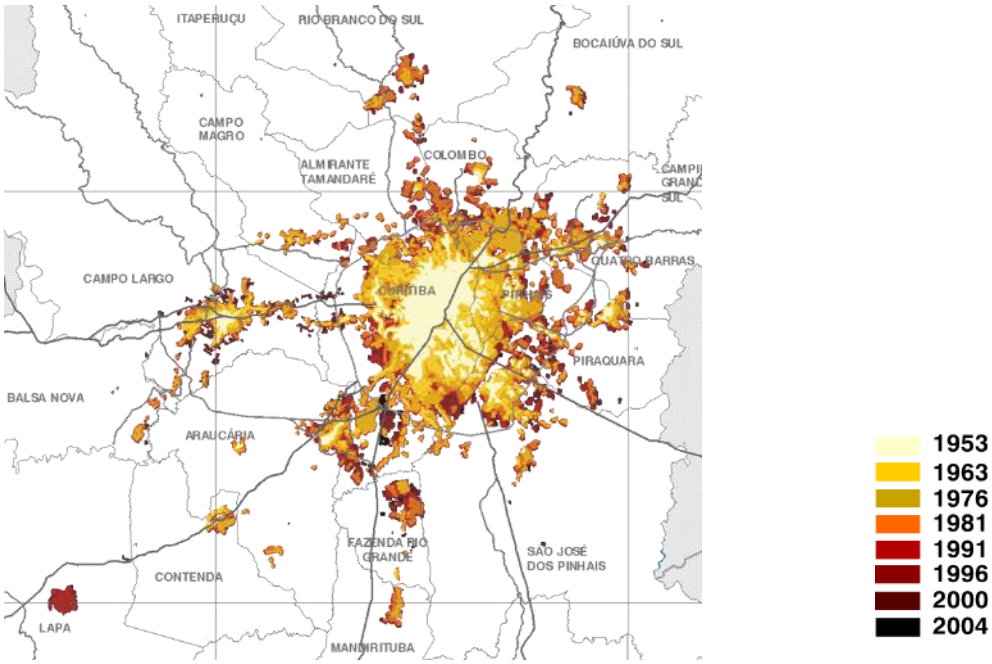
Após um período de desestruturação e enfraquecimento dos órgãos metropolitanos no país, o PDI RMC de 2006 foi elaborado para uma realidade bastante distinta da que se apresentava na década de 1970. O objetivo do Plano foi orientar a ação do poder público no que diz respeito às FPICs, com foco no modelo institucional de gestão e nas diretrizes para organização do território. A partir do recorte territorial legalmente definido para a RMC à época, que incorporava 26 municípios, a proposta de ordenamento territorial restringiu-se ao Núcleo Urbano Central (NUC[110]), que concentrava 97,73% da população urbana da RMC, considerado "uma área de alta complexidade e rápidas transformações urbanas" (PARANÁ, 2006, p. 149)

Na parte 1 - Contextualização da RMC, ao tratar da urbanização metropolitana e seus rebatimentos espaciais, o Plano destaca que a configuração da metrópole derivou de uma ocupação intensa e acelerada, pela transposição das fronteiras políticas de Curitiba de uma população "em busca da possibilidade de terra mais em conta". (PARANÁ, 2006, p.54).

[110] Compreende a mancha urbana contínua com padrão de ocupação semelhante que abrange 14 municípios da RMC – 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. (PARANÁ, 2006)

Com base em Ultramari e Moura (1994), o Plano reconhece que as áreas limítrofes à capital foram as mais pressionadas pela ocupação, que em decorrência do aumento do preço do solo no polo, ocasionado pela implementação do planejamento urbano e do sistema de transporte coletivo de Curitiba, produziu áreas contíguas de ocupação nos municípios vizinhos, com vazios entre essas e as sedes municipais (FIGURA 2).

Figura 2: Evolução da ocupação urbana da RMC 1953 – 2004



Fonte: Paraná (2006)

No item “As Dimensões das Questões Fundiária e Habitacional”, a precariedade da moradia é reconhecida como “um dos mais graves problemas sociais a ser enfrentado em áreas urbanas, notadamente em aglomerações metropolitanas” (PARANÁ, 2006, p. 133). Além disso, o Plano destaca a gravidade da questão como problemática metropolitana, abordando conceitualmente precariedade da moradia e necessidades habitacionais.

Ainda no que diz respeito à moradia, com base no Censo Demográfico 2000, constata que os indicadores mais elevados do déficit quanto à inadequação habitacional eram encontrados em Curitiba e municípios vizinhos, como São José dos Pinhais, Colombo, Pinhais, Araucária, Campo Largo e Almirante Tamandaré. Ao reconhecer a existência de um número significativo de moradias não supridas por condições de habitabilidade, o Plano aponta a necessidade de políticas públicas conjuntas e articuladas, especialmente nas áreas de maior concentração populacional.

Destaca também o problema da irregularidade fundiária que, concentrado no município polo e entorno, reflete uma “concentração espacial da carência”. O Plano chama a atenção para a precariedade das condições de moradia da população metropolitana que, “pela carência ou inadequação da infraestrutura e serviços, ou pela

condição de instabilidade do morador", confirmam a desigualdade socioespacial como um processo que caminha no sentido oposto à concretização do acesso ao "direito à metrópole". (PARANÁ, 2006, p. 136)

Ainda em relação à moradia informal e à concentração espacial da pobreza, reconhece no mercado fundiário um dos principais fatores de caracterização e estruturação da dinâmica habitacional da RMC.

> O funcionamento do mercado fundiário e os preços da terra na RMC são uma fonte importante para análise da organização funcional da metrópole e, também, para explicar o comportamento da segmentação da população por classe de renda no espaço metropolitano. O mercado fundiário na RMC, na década de 1990, também se afirmou como um mercado de escala metropolitana, não só no que se refere ao volume de seus negócios, mas principalmente pelo seu poder de subordinar a uma logica comum a oferta e a procura por imóveis na totalidade do espaço efetivamente metropolitano. Antigos mercados fundiários locais deixaram de existir à medida que foi sendo estruturado e consolidado o mercado metropolitano. (PARANÁ, 2006, p. 137)

Com base nas linhas do isopreço da terra, o Plano confirma a concentração de terrenos com preços mais altos no entorno da área central de Curitiba, estendendo-se pelos eixos estruturais até as áreas conurbadas de Almirante Tamandaré, Colombo e Pinhais, e também presentes nas áreas centrais de Araucária e São José dos Pinhais.

Ao analisar a relação entre renda familiar e preço da terra, o Plano destaca que para ter acesso à moradia pelo mercado formal, em áreas onde o preço da terra era equivalente a R$ 30,00 m², correspondente à Curitiba e parte dos municípios de Pinhais e São José dos Pinhais, seria necessária uma renda familiar mensal de 4 salários mínimos. Em 2001 a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios indicava que 49% das famílias da RMC auferiam rendimentos médios mensais inferiores a 5 salários mínimos, permitindo ao Plano concluir que a renda mínima para acesso à moradia pelo mercado formal era "incompatível com a realidade orçamentária de uma parcela expressiva das famílias residentes na RMC". (PARANÁ, 2006, p. 140)

A Proposta de Ordenamento Territorial, parte 2 do PDI RMC 2006, foi dividida em "condições estruturantes da proposta" e "proposta", e partiu do entendimento de que a organização do espaço metropolitano constitui a materialização das condições e transformações sociais, econômicas e institucionais, ao mesmo tempo em que é condicionada pela permissividade natural, legal e de acessibilidade em relação às estruturas urbanas preexistentes. Com base nessas premissas, as diretrizes de ordenamento territorial consideraram a aptidão à ocupação urbana, tendo como condicionantes as restrições físicas, bióticas, legais e de acessibilidade e, a necessidade de áreas para ocupação urbana futura, ou seja, "o espaço demandado pela população a ser abrigada na região" (PARANÁ, 2006, p. 151)

A partir dessas diretrizes destacam-se duas linhas estratégicas: (i) "Proteção, Conservação e Preservação do Meio Ambiente" com os objetivos de "proteger os mananciais superficiais e subterrâneos destinados ao abastecimento atual e futuro e garantir a conservação e preservação dos biomas mais significativos" (PARANÁ, 2006, p. 188), e (ii) "Ordenamento da Expansão e do Crescimento Urbano" com a finalidade

de “otimizar a urbanização nas porções territoriais com o menor nível de restrição e orientar a expansão do espaço urbano da cidade metropolitana” (PARANÁ, 2006, p. 191).

A 2ª linha estratégica, Ordenamento da Expansão e do Crescimento Urbano sustenta-se na adoção de um cenário futuro, pressupondo o NUC “como uma cidade metropolitana única que cresce e se desenvolve multidirecionalmente a partir de Curitiba, observando-se as restrições físicas, bióticas e legais pertinentes” (PARANÁ, 2006, p. 202).

Na 2ª linha estratégica as diretrizes e ações são apresentadas como um conjunto de recomendações. A primeira diretriz é a ocupação de vazios urbanos e o estímulo ao adensamento de áreas de ocupação consolidada, identificadas como “aquelas onde se concentram o maior nível de infraestruturação e com menores níveis de restrição ambiental”. Para sua efetivação, o Plano apresenta como instrumentos os Planos Diretores municipais, que deveriam ser orientados para a utilização de áreas urbanas disponíveis; por políticas e programas habitacionais para acesso à terra urbanizada para população de baixa renda, e pela incorporação das diretrizes viárias metropolitanas. (PARANÁ, 2006, p.203)

Ao apostar nos Planos Diretores e nas políticas e programas habitacionais estaduais e municipais como os instrumentos garantidores do ordenamento da expansão e do crescimento urbano metropolitano, o Plano delega à COMEC uma função de coadjuvante.

A segunda diretriz “Direcionamento das futuras ocupações para as áreas do território metropolitano com maior aptidão e menor restrição”, ressalta que “a exclusão da parcela mais pobre da população do mercado de terras leva a uma forma de ocupação que vai na contramão das propostas definidas nos processos de planejamento”, pois as melhores áreas são as mais valorizadas economicamente, forçando a população de baixa renda a ocupar as inapropriadas do ponto de vista ambiental e as mais carentes de infraestrutura. (PARANÁ, 2006, p.191)

Além de reconhecer novamente a estreita relação do mercado de terras e da renda no uso do solo metropolitano, destaca a necessidade de estabelecer mecanismos interinstitucionais que permitam o planejamento urbano integrado e contínuo para o enfrentamento de processos considerados históricos. O Plano identifica, portanto, a realidade e o desafio socioambiental, político e institucional, inerentes à concretização do planejamento para a ocupação futura das áreas de expansão, como uma diretriz que deveria ser estabelecida em âmbito metropolitano.

Apesar de reconhecer, o Plano restringiu-se a apresentar um rol de recomendações e considerações para a “elaboração de diretrizes urbanísticas e dos mecanismos de implantação e acompanhamento da expansão urbana”, definindo apenas dois instrumentos: uma proposta de macrozoneamento e as diretrizes viárias para a área de expansão. (PARANÁ, 2006, p.204)

No que tange à questão da moradia, a temática foi incorporada pela FPIC “Políticas Públicas Sociais” (Habitação Social), a partir de uma visão setorial e voltada à assistência social para atendimento da demanda por habitação da população de baixa renda, sem responsabilidade direta de atuação do órgão metropolitano.

Paradoxalmente, o Plano apresenta a Habitação Social como interesse comum essencial e articulador do processo de produção e organização do território, ao afirmar que as ações relacionadas à Habitação Social têm papel estratégico, "porquanto o seu desenvolvimento está na raiz de grande parte das soluções e propostas para a conformação do espaço e disciplinamento do uso e ocupação do solo da RMC" (PARANÁ, 2006, p. 268).

Assim, considera como pressupostos das diretrizes gerais do Plano "a necessidade de regularização fundiária, adensamento de vazios urbanos e criação de eixos urbanos, cujas questões exigem uma conformação institucional própria para o seu equacionamento em nível metropolitano" (PARANÁ, 2006, p. 269)

Destaca ainda a necessidade de uma política habitacional ajustada à realidade como incumbência multisetorial e de amplo envolvimento social, para dar conta das demandas metropolitanas com o objetivo de "ampliar o acesso à moradia adequada, principalmente para a população de baixa renda da RMC". Para tanto, aponta a necessidade de ações em quatro frentes diretamente relacionadas à atuação da COMEC: (i) o mercado habitacional, (ii) a gestão urbana, (iii) a organização e a regulação do mercado habitacional e (iv) o processo de comunicação, adentrando, pela primeira vez, aspectos específicos e fundamentais para o tratamento da moradia como FPIC, sem, entretanto, aprofundar ou detalhar as ações indicadas.

O Plano também reconhece que a questão da moradia não conta com um "planejamento sistêmico de caráter metropolitano" que, ao ser tratada como serviço relacionado à construção de unidades habitacionais e recuperação de custos pela COHAB-CT, desconsidera "objetivos ou metas de desenvolvimento econômico e social ou sustentabilidade ambiental". Nesse sentido, ressalta o papel do órgão metropolitano enquanto um "braço importante para orientação e organização das intervenções" nesse campo, enfatizando o planejamento da atuação dos órgãos executivos a partir de diretrizes e propostas vinculadas aos objetivos do Plano. (PARANÁ, 2006, p. 269)

O Plano apresenta, portanto, uma leitura do contexto que identifica o processo de produção dos espaços de moradia e seu papel na estruturação da metrópole. Esse enfoque se explicita (i) pela consideração de que preço da terra, renda e informalidade interagem na possibilidade de efetivação do direito à metrópole, (ii) pela interpretação da moradia como FPIC e questão central na conformação do território metropolitano e (iii) pela compreensão da importância da COMEC na coordenação de ações abrangendo o mercado habitacional e a gestão urbana para a consecução do acesso à moradia adequada.

Apesar dos avanços no reconhecimento e interpretação da realidade, se comparadas às apresentadas pelo PDI RMC 1978, a versão de 2006 também não propôs instrumentos para a atuação da COMEC no tratamento da moradia enquanto FPIC na execução do planejamento metropolitano.

MORADIA COMO DESAFIO AO PLANEJAMENTO METROPOLITANO

A constatação de que a moradia não foi arrolada legalmente como FPIC, isentando a COMEC da obrigatoriedade de atuação na questão, associada à ausência de estratégias, programas, planos ou instrumentos urbanísticos para seu tratamento em âmbito metropolitano nos PDIs de 1978 e 2006, permitem afirmar que não se construiu

ao longo do tempo uma leitura e posicionamento institucional para o enfrentamento do seu tratamento.

Identificou-se também, que ao não tratar a problemática da moradia a questão foi historicamente interpretada pela COMEC como demanda metropolitana setorial, ligada à produção de habitação e lotes para a população de baixa renda, cabendo ao órgão um papel auxiliar de suporte às Companhias de Habitação na implantação de ações e programas específicos, dissociados de uma política territorial metropolitana.

A visão que se consolidou acerca da moradia no planejamento metropolitano desde o Plano de 1978, e que não foi reformulada em 2006, é de que a questão deve ser tratada pelo Estado como uma ação subsidiária e complementar ao mercado imobiliário formal, quando este é incapaz de fornecer habitação para determinadas faixas de renda da população. Trata-se, portanto, de corrigir uma falha de mercado e não de interpretar as dinâmicas de produção do espaço, incorporando-as ao processo de planejamento.

Embora existam diferenças nos Planos de 1978 e de 2006 acerca da interpretação do papel da moradia na produção do espaço e como demanda metropolitana, a inexistência de ferramentas e ações específicas e articuladas aos instrumentos de uso do solo, permite concluir que a questão não tem centralidade no planejamento metropolitano, sendo interpretada e tratada historicamente de modo setorial e desarticulada das demais FPICs.

Acredita-se que reconhecer a moradia como questão integradora das demais FPICs, significa compreendê-la como porta de entrada do direito à metrópole, prevalecendo a apropriação (uso) do espaço pelos cidadãos e sua transfomação para satisfazer e expandir necessidades e possibilidades da coletividade. Incorporar a ideia de direito à vida urbana a partir da moradia adequada, significa subverter os esquemas de redução da complexidade social que tem conduzido, historicamente, o planejamento urbano brasileiro. Ao restringir a moradia como o espaço que visa atender às expectativas elementares - comer, dormir e reproduzir-se – o planejamento urbano tradicional condiciona o modo de agir, pensar e habitar das pessoas, impossibilitando a fruição da metrópole como o espaço de realização dos desejos, necessidades, sonhos e imaginário de seus cidadãos.

Nesse sentido, o não reconhecimento da moradia como geradora das demais demandas urbano-metropolitanas, articuladora e integradora das demais FPICs e crucial para o planejamento territorial, reforçou ao longo do tempo a concepção e o tratamento setorial das políticas metropolitanas. Igualmente, contribuiu com a estruturação de um planejamento fragmentado, que priorizou determinadas temáticas, a exemplo do meio ambiente, com forte atuação da COMEC nos âmbitos normativo e de intervenção em assentamentos informais voltados para a proteção dos mananciais de abastecimento público.

Além disso, afastou a possibilidade de concretização do “direito à metrópole” e da construção de uma cidadania metropolitana, promovendo o esgarçamento da concepção da metrópole como um espaço para o exercício da política pública urbana de interesse comum e, consequentemente, contribuindo com o enfraquecimento da COMEC como a instância mediadora e irradiadora da reflexão e das ações para o planejamento e a gestão das FPICs na RMC. Fortaleceu, portanto a autonomia

municipal e a visão-ação municipalista, que agravam e afetam negativamente a vida do cidadão metropolitano.

O reconhecimento da moradia como FPIC na metrópole de Curitiba impõe desafios de ordem interpretativa e propositiva, de natureza técnica, política e social. Do ponto de vista interpretativo destaca-se a necessidade de compreensão da relação intrínseca entre moradia e metropolização, do entendimento da lógica e inter-relação entre renda, preço da terra urbanizada e precariedade da moradia, e da interpretação do caráter estratégico da moradia como interesse comum e central na composição e articulação das demais demandas metropolitanas.

A centralidade da moradia e seu caráter de FPIC transversal e articuladora demanda, por sua vez, a necessidade de se pensar tecnicamente a moradia adequada em escala metropolitana e pautada, permanentemente, no princípio de redução das desigualdades socioespaciais. Nesse sentido, deveriam ser priorizadas radicalmente propostas, instrumentos e ações de caráter inclusivo, com foco na cidade informal, abarcando a organização e regulação do mercado fundiário e habitacional.

Outro aspecto diz respeito à necessidade de cooperação entre os entes da Federação, demandando articulação política para o enfrentamento da questão da moradia como FPIC. Nesse sentido é imprescindível que se promova a horizontalização do processo decisório e de gestão metropolitanos, a partir da implementação da governança interfederativa e da reestruturação organizacional da COMEC. A reformulação institucional do órgão metropolitano, compreendido como locus técnico e político do processo de planejamento, constitui a possibilidade de renovação e fortalecimento do planejamento urbano na metrópole de Curitiba.

No entanto, embora fundamental, somente a reformatação institucional não assegura um processo de planejamento consistente e eficaz, se não houver assertividade na definição do objeto de ação da entidade, delineado, no caso das RMs, pelas FPICs. Portanto, definir as FPICs e seu inter-relacionamento significa definir o próprio processo de planejamento da metrópole.

Ciente dos desafios, defende-se, por fim, a urgência de uma nova cultura de planejamento, que incorpore o princípio da moradia adequada como ponto de partida, a partir do qual cada ato de planejar comece com a pergunta: Como subverter o planejamento urbano tradicional para convertê-lo em um instrumento capaz de tornar efetivo o acesso ao direito à metrópole? Como incluir os excluídos do direito à metrópole?

REFERÊNCIAS

CÉSAR, P. S. M. et al. A Gestão das Funções Públicas de Interesse Comum em Regiões Metropolitanas: o Caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, 2016. Disponível em <https://www.convibra.com.br/upload/paper/2016/38/2016_38_13372.pdf> Acesso em: 09 jan. 2017.

FIRKOWSKI, O. L. C. de F. A nova territorialidade da indústria e o aglomerado metropolitano de Curitiba. 278 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Línguas e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

PARANÁ. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC). Plano de Desenvolvimento Integrado: organização espacial. Curitiba, 1978.
PARANÁ. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC). Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba: propostas de ordenamento territorial e novo arranjo institucional. Curitiba, 2006. 303 p.
SILVA, M. N da. A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização em Curitiba, 2012, 259 f. Tese (doutorado). Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências da Terra, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Disponível em <http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/28377/R%20-%20T%20-%20MADIANITA%20NUNES%20DA%20SILVA.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 10 de maio de 2017.
ULTRAMARI, C.; MOURA, R. Metrópole: Grande Curitiba: teoria e prática. Organização Clóvis Ultramari e Rosa Moura. Curitiba: IPARDES, 1994.
VACCARI, L. dos. Moradia como função pública de interesse comum na Metrópole de Curitiba, 2018, 162 f. Dissertação (mestrado). Universidade Federal do Paraná, Setor de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano. Disponível em <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/57167/R%20-%20D%20-%20LORREINE%20SANTOS%20VACCARI.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 16 de outubro de 2018.

"NOMEIA QUEM PODE, OBEDECE QUEM TEM JUÍZO" – UMA DISCUSSÃO SOBRE TOPONÍMIAS, PODER E TERRITÓRIO NO MUNICÍPIO DE NILÓPOLIS-RJ

Enderson Albuquerque

Doutorando pelo PPGEO-UERJ
endersonalbuquerque@yahoo.com.br

Miguel Ângelo Ribeiro

Professor adjunto do Instituto de Geografia da UERJ
mamikisi@gmail.com

RESUMO:

O presente artigo tem por objetivo discutir o uso político-partidário das toponímias no município fluminense de Nilópolis. A cidade em questão, componente da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e conhecida na escala nacional e internacional por sediar a Escola de Samba Beija Flor de Nilópolis, presencia um intenso processo de modificações de nomes de equipamentos públicos pautados por interferências políticas. Como a etimologia sugere, toponímia diz respeito ao estudo dos nomes dos lugares, contudo, para a análise em questão selecionamos apenas os espaços públicos que sofreram alteração de nomenclatura recentemente como forma de expressar o poder de um determinado segmento político, demarcando um território. A análise dessa questão no cenário nilopolitano aponta para a predominância de dois grupos políticos os quais influenciam fortemente na decisão de nomear tais espaços: o clã Abraão-Sessim e os Calazans, os quais demarcam no espaço um poder territorial.

Palavras-chave: Nilópolis; Grupos políticos; Poder; Toponímia.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo analisar as manifestações de poder no município de Nilópolis contemplando a análise das suas toponímias. O recorte temporal utilizado para essa análise abrange o período compreendido entre os anos de 1947 – ano da instalação do município - até o período atual, no qual se verifica uma tensão entre os grupos políticos locais no sentido de renomear espaços públicos. Embora as produções acadêmicas referentes à discussão toponímica sejam abundantes no âmbito geográfico, ainda não existem trabalhos que contemplem a essa temática na escala aqui proposta.

Quanto à operacionalização, referente à metodologia da pesquisa, recorremos a obras acadêmicas que trataram da discussão a respeito das categorias “poder”, “toponímia” e “território”. O caminho de investigação escolhido visa analisar como se dá a correlação de forças no espaço nilopolitano por meio do poder de nomear e o interesse político em renomear espaços públicos. Utilizamos, também, fotografias como forma de expressar visualmente a os territórios políticos. No intuito de responder a esse questionamento, o artigo se divide em três partes. Na primeira, ambicionamos contextualizar nosso recorte espacial no bojo da Baixada Fluminense e da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) considerando da sua inserção socioeconômica. A segunda parte analisará a dimensão política do município em tela, enquanto a terceira parte discutirá o processo toponímico e sua dimensão política. A fim de apontar esse processo no contexto municipal, analisaremos alguns equipamentos públicos que tiveram seus nomes alterados para atender aos interesses políticos vigentes em determinado período, tais como os postos de saúde, as praças e estabelecimentos educacionais.

NILÓPOLIS NO CONTEXTO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

Nilópolis, nosso recorte espacial, localiza-se na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e, juntamente com os municípios de Nova Iguaçu, Duque de Caxias, São João de Meriti, Belford Roxo, Mesquita, Japeri, Queimados, Magé, Guapimirim, Itaguaí, Paracambi e Seropédica, compõem a Baixada Fluminense, conforme registra o Figura 1.

Figura 1: Localização do município de Nilópolis na RMRJ

Fonte: CEPERJ, 2014.

Embora ocupe oficialmente uma área de 19,157 km², segundo o IBGE, mais de 10 km² de sua área pertence ao Campo de Instrução Militar do Gericinó (Exército do Brasil) e apenas 9 km² são ocupados por sua população de 157.425 residentes, de acordo com o Censo Demográfico de 2010. Essa configuração territorial confere ao município uma densidade demográfica superior a 8.000 hab./km², uma das maiores do país, materializando um processo de conurbação com bairros da cidade do Rio de Janeiro e com os municípios limítrofes.

Sobre as intervenções realizadas pelo governo de Nilo Peçanha entre os anos de 1909 e 1910, Lago (2000, p. 67) assinala que as

> obras de saneamento e drenagem executadas na Baixada Fluminense nesse período, em vez de impulsionar a produção agrícola para o abastecimento da cidade, abriram novas fronteiras para a expansão imobiliária. Surgia nesse momento um novo padrão de produção do espaço construído urbano, os chamados “loteamentos periféricos”, que mudaria, doravante, a forma e o conteúdo não apenas do Rio de Janeiro, mas das demais grandes cidades brasileiras.

A alteração da forma e conteúdo aludida por Lago se manifestou através do adensamento demográfico dos municípios vizinhos ao Rio de Janeiro. Por consequência, houve a expansão da mancha urbana, até então limitada à cidade do Rio de Janeiro. No contexto fluminense tal processo se materializou juridicamente com a criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro em 1973. Essa RM foi criada com 17 municípios, dentre eles Nilópolis e, tendo como seu núcleo o então município da Guanabara, atualmente constituindo o município do Rio de Janeiro e sediando a capital do Estado do Rio de Janeiro desde 1975, quando da fusão imposta pelo governo federal.

O último Censo demográfico do IBGE (2010) registra o caráter altamente concentrador do ponto de vista populacional do núcleo da RMRJ, quando comparado

aos demais municípios. Essa área concentra 74,1% da população residente no estado, perfazendo um total populacional de 11.823.752 habitantes. Entretanto, 6.323.037 desses indivíduos residem no município do Rio de Janeiro. Dessa forma, o núcleo da RMRJ abriga população superior à soma dos outros 20 municípios que a compõem atualmente, ratificando a forte concentração populacional metropolitana.

Nesse contexto, Nilópolis se inscreve como integrante de sua periferia (RIBEIRO & O'NEILL, 2012) - a Baixada Fluminense. O município em tela apresenta índices econômicos pífios quando comparado aos de outros municípios da Baixada Fluminense e da Região Metropolitana. As receitas tributárias dos municípios da Região Metropolitana, em 2007, por exemplo, foram de R$ 208.713.877 (em mil reais). O município nilopolitano, nesse mesmo ano, contribuiu para a RMRJ com uma arrecadação tributária de R$ 1.198.642, correspondendo a apenas 0,57% do PIB total dessa região (IBGE, 2007). Para o ano de 2012 o PIB total da Região Metropolitana, na qual Nilópolis está inserida, foi de R$ 261. 090. 608 (em mil reais). O município nilopolitano contribuiu com apenas 0,74% desse valor, com um PIB de R$ 1. 935.707.

Internamente, a participação dos setores econômicos indica o destaque das atividades de serviços na composição econômica municipal, correspondendo a cerca de 90% do PIB do município. Uma explicação para essa concentração pode ser formulada a partir da área urbana de Nilópolis, a qual inviabiliza a existência das atividades primárias e compromete o rendimento do setor secundário.

p. 502

O espaço nilopolitano, conforme exposto, apresenta pouca expressividade quanto ao desenvolvimento econômico e, consequentemente, é altamente dependente dos repasses federais para sua gestão. Por sua vez, a gestão municipal utiliza do poder para nomear espaços públicos como forma de demarcar o domínio territorial de seu grupo, pois o território se configura a partir de relação de poder, a qual controla o espaço do ponto de vista material e simbólico. Nesse sentido, se por um lado nomear os espaços públicos simboliza a territorialização desse local, por outro é um indicativo do grau de poder do grupo beneficiado.

O PODER SEM PUDOR: ATUAÇÃO DOS GRUPOS POLÍTICOS NO ESPAÇO NILOPOLITANO

Nomear espaços públicos, ao mesmo tempo em que sugere a legitimidade do homenageado, expõe a força política daquele que homenageia. Por outro lado, grifar os espaços públicos em benefício político de um determinado grupo suscita uma discussão referente à necessária separação entre os interesses públicos e privados dos gestores municipais. Com efeito, discutir o sentido das toponímias para o caso em questão enseja considerar a noção de poder e do território - o qual consiste em sua manifestação espacial - e a relação entre as esferas pública e privada.

O topônimo, objeto de estudo da toponímia, diz respeito ao nome dos lugares. Nomear os lugares, por sua vez, cumpre uma dupla função, conforme sustenta Claval (2001, p. 189) ao afirmar que "o batismo do espaço e de todos os pontos importantes não é feito somente para ajudar uns aos outros a se referenciar. Trata-se de uma verdadeira tomada de posse (simbólica ou real) do espaço". Desse modo, além do referencial espacial, batizar os lugares serve, em alguma medida, como uma

manifestação de poder daquele que o nomeia ou da parte de quem impõe a homenagem.

Já o poder ao se efetivar sobre um espaço cria uma demanda de reflexão geográfica, pois faz emergir um território. O território, simbólico ou funcional, é "um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder", conforme aponta Souza (2010, p. 78). Afinado a essa preposição, a discussão do território suscita, indubitavelmente, o debate referente às relações de poder e, por extensão, aos grupos de poder atuantes em um determinado espaço e aos sujeitos imbricados. Convém acrescentar que o poder é sempre relacional devido a sua natureza de ser propriedade de um grupo como defende Arendt (2016), por estar presente em todos os espaços, conforme expõe Foucault (2016) e por isso se insere em todas as relações, como esmiúça Raffestin (1993). Deste modo, o poder está presente para além da dimensão política. Contudo, neste artigo almejamos "compreender o poder como um problema político e como uma possibilidade de fundar um espaço político" (CASTRO, 2013, p. 102).

Essa análise é empreendida por Castro (2013) a partir das formulações de Arendt (2016), Foucault (2016) e Weber (1968). Baseado nesses pensadores, a autora classificou o poder como fundados em três dimensões: a despótica, a autoridade e a política. Na primeira forma de poder, o elemento que o caracteriza é a coerção pela força, ou seja, pelo emprego da violência. A essa modalidade de poder, Weber conceitua como dominação.

O poder fundado na autoridade, por sua vez, é "exercido como uma concessão, o que o torna uma forma legítima pela aceitação e pelo reconhecimento daqueles que a ele se submetem" (CASTRO, 2013, p. 103). A autora alude, mais uma vez, que, para Weber a autoridade pode se ancorar em aspectos tradicionais ou no carisma de quem exerce a liderança e, nesse sentido, essa forma de poder possui maior legitimidade quando comparada ao poder despótico, isso porque essa forma de poder se ampara em um consentimento social. Nesse ponto, a análise de Castro encontra o pensamento arendtiano (2016), uma vez que a autora alemã lembra que poder e violência apresentam graus proporcionais: quanto mais violência se usa, menos poder se tem.

A terceira forma de poder aludida por Castro diz respeito ao poder político. De acordo com a autora, essa tipologia se caracteriza por utilizar as ferramentas da coerção baseada no uso da força, oriunda do poder despótico, e por se utilizar, em grande medida, da legitimidade, oriunda do poder ancorado na autoridade. Nesse ponto, as contribuições de Castro ganham relevância na análise pretendida por este artigo. A adoção da categoria de poder político, tal qual delimitada pela autora, coaduna com nosso propósito de investigar a natureza do poder do grupo familiar Abraão-Sessim.

Descendentes de sírio-libaneses, os membros dessa família chegaram ao município na década de 1930. Aos poucos a família foi se enriquecendo e, ao contrário dos imigrantes judeus que ao se capitalizarem deixaram a cidade, os sírio-libaneses se mantiveram e passaram a atuar na política local (SIMÕES, 2008). Com a emancipação de Nilópolis em 1947, então 4º Distrito de Nova Iguaçu, esse grupo, que atuava como suporte político de Getúlio de Moura, passou a comandar e gerenciar o referido Distrito elevado à categoria de município (ALVES, 2003).

Com o Golpe Militar de 1964 os integrantes da família Abraão-Sessim filiaram-se à Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido de apoio político ao regime militar. Devido à proximidade com o governo, a família se beneficiou das intervenções na estrutura política da Baixada Fluminense. Em fevereiro de 1970 o prefeito de Nilópolis, João Cardoso, eleito para o cargo pela terceira vez, foi cassado sob suspeita de boicotar o regime vigente. Seu delator, e primeiro secretário da Câmara Municipal, era Miguel Abraão. Aniz Abraão (popularmente conhecido como Anísio) ocupava o cargo de vereador. "A partir desse momento teve início a conjunção entre poder militar, poder familiar e contravenção em Nilópolis" (ALVES, 2003, p. 104). Tal conjuntura refletiu na agremiação carnavalesca gerida por Anísio Abraão, a Beija-Flor de Nilópolis. Na condição de presidente, e dessa forma exercendo poder sobre a escolha dos enredos, nos anos de 1973, 1974 e 1975, a escola de samba de Nilópolis apresentou enredos enaltecendo o regime militar e suas realizações.

A cronologia das gestões municipal e da agremiação indica parte dessa estrutura. Em 1972 Nelson Abraão foi o primeiro membro do clã a assumir a Escola de Samba sem ser interino – depois dele apenas um presidente eleito não tinha Abraão como sobrenome. Em 1973 Simão Sessim tornou-se o primeiro do clã a assumir a prefeitura de Nilópolis- depois dele apenas dois prefeitos eleitos não pertenciam ao grupo ou não haviam sido lançados politicamente por eles.

Embora um membro do clã já fosse prefeito de Nilópolis em 1973, a projeção nacional alcançada pela Beija-Flor permitiu a esse grupo um espaço de exposição de seus feitos gerenciais não possível a nenhum outro adversário político da cidade. A partir desse processo, o grupo passou a usar o prestígio da instituição para uso político eleitoral próprio, vinculando o nome dos membros do clã aos projetos sociais realizados pela instituição carnavalesca. Convém ainda salientar a proeza do clã Abraão-Sessim nos legislativos municipal, estadual e federal. Desde o ano de 1972 o clã mantém ao menos um representante direto na Câmara Municipal de Nilópolis. Na esfera estadual os sírio-libaneses em questão só não tiveram representantes na legislatura de 2007-2010. Desde 1978, Simão Sessim representa o grupo na Câmara Federal, sendo um dos deputados mais antigos da referida Casa com dez mandatos consecutivos.

p. 504

O poder exercido pelos membros desse grupo possui uma base legalista, uma vez que se utilizam dos mecanismos formais da democracia (como eleições) e também se alicerça sobre o carisma e a tradição, como sugere Weber (1968). Dessa forma, os representantes políticos libaneses se beneficiam da tradição emanada pela agremiação carnavalesca e do carisma conferido a seu patrono por parte da população local para angariar votos nas eleições políticas. Nesse sentido, sua atuação estaria fundada na autoridade. Contudo, em paralelo a esse processo legalista, há o uso da coerção pela força. O uso da violência acompanha a biografia do carismático patrono beijafloriano, como expuseram Cavalcanti (2009), Bezerra (2010) e Jupiara & Otávio (2016).

A análise do poder político no supracitado município aponta para existência de movimentos distintos no tocante às hegemonias das forças políticas. Essas distinções temporais, por sua vez, nos permitem dividir o processo de construção dessas territorialidades em dois períodos. O primeiro se inicia a partir de sua emancipação em 1947 e se estende até o início da década de 1970, o qual aponta para a fragmentação e para a alternância de nomes no poder executivo municipal. O segundo período é

caracterizado pelo surgimento e posterior consolidação do grupo hegemônico na política local: o clã Abraão-Sessim.

Nas eleições municipais de 2012, a oposição ao clã libanês se uniu em torno da candidatura de Alessandro Calazans. Apesar dessa união e do baixo índice de aprovação do mandato de Sérgio Sessim que tentava a reeleição, Calazans venceu o pleito por uma diferença de apenas 1,85% dos votos válidos e tornou-se o segundo prefeito eleito da cidade não vinculado ao clã Abraão-Sessim desde que estes assumiram a prefeitura nilopolitana, conforme aponta o Quadro 1. Nessa condição, antes dele, só havia João Batista da Silva (1977-1981).

Quadro 1: Prefeitos de Nilópolis – 1973-2020

Nome	Período	Condição
Simão Sessim*	1973 a 1977	Eleito
João Batista da Silva	1977 a 1981	Eleito
Zélio Sabino Barbosa	1981 a 1982	Vice Interino
Miguel Abraão *	1983 a 1988	Eleito
Jorge David *	1988 a 1992	Eleito
Manoel da Silva Rosa **	1992 a 1996	Eleito
José Carlos Cunha**	1996 a 2000	Eleito
Farid Abraão *	2001 a 2008	Eleito
Sérgio Sessim*	2009 a 2012	Eleito
Osvaldo Costa **	2012	Vice Interino
Alessandro Calazans	2013 a 2016	Eleito
Farid Abraão *	2017 a 2020	Eleito
(*) Familiares do clã Abraão-Sessim (**) Iniciaram-se na política por intermédio do clã.		

Fonte: Elaborado pelos autores

p. 505

Como exposto no Quadro 1, Alessandro Calazans rompeu a hegemonia do grupo libanês nas eleições municipais de 2012. Antes de assumir a prefeitura em 2013, Calazans foi vereador na cidade uma vez e deputado estadual em três mandatos consecutivos a partir das eleições de 1998. Além de Alessandro Calazans, seu irmão, Vander Calazans também foi vereador no mandato de 2008 a 2012. A família Calazans atua na cidade no ramo imobiliário e o pai de ambos, Alcebíades Calazans, preside uma instituição social na cidade. Desse modo, no atual contexto político nilopolitano, os Calazans constituem o principal grupo rival dos Abraão-Sessim.

Esses dois grupos se destacam ao utilizarem o espaço público de maneira privativa ao impor o nome de seus pares a esses espaços, nomeando equipamentos

públicos como uma forma de manifestação de poder, marcando territórios a partir do uso político mesclando, assim, as esferas pública e privada.

O PODER DE NOMEAR E O INTERESSE POLÍTICO EM RENOMEAR: CONFLITOS TOPONÍMICOS EM NILÓPOLIS

A discussão referente à delimitação do que seria espaço público pode ser feita a partir de dois níveis de análise não excludentes. O primeiro diz respeito à gestão desses espaços públicos e o segundo ao seu acesso. Dessa forma, Gomes (2002) nos lembra da existência de espaços públicos quanto sua gestão, porém de acesso restrito como hospitais e áreas militares e de espaços privados no tocante a gestão, porém de acesso público como os shopping centers. Nesse sentido, as limitações impostas pela forma de gestão ou pelo acesso ao espaço tornam-se insuficientes para classificá-lo como público ou privado. Entretanto, os espaços apropriados simbolicamente por meio de toponímias em Nilópolis, foco desta análise, se caracterizam por serem públicos tanto no acesso quanto na gestão.

Por outro viés, a distinção entre público e privado é, aparentemente, de mais simples delimitação. Para Dupas (2003, p. 23-24), o entendimento dos limites dessas categorias passaria necessariamente pela articulação dialética de "no mínimo dois níveis na análise: a ação do indivíduo e a estrutura coletiva na qual essa ação se inscreve. Trata-se de explorar as distinções entre as razões do indivíduo e das empresas e razões do Estado [...]". Temos assim em Dupas, a separação da esfera pública de um lado, entendida como a razão do Estado na qual há também a ação do indivíduo, entretanto diluída entre os demais representantes da sociedade, e a razão individual e das empresas de outro lado.

p. 506

Os cargos públicos por vezes são ocupados por indivíduos que priorizam projetos políticos pessoais e do grupo político ao qual pertencem. Tais grupos lançam mão de estratégias que atendam a esses intuitos e que lhes permitam apropriar-se da máquina pública pelo maior tempo possível. Contudo, para Gomes (2002, p. 184),

> hoje no Brasil, a ideia de coisa pública se confunde, em grande medida, com algo de baixa qualidade ou de uso exclusivo das camadas populares, como no caso de hospitais, escolas, parques, centros de lazer etc. De certa forma, a mesma desvalorização ocorre com o espaço público, uma vez que o acesso é livre, e a frequência majoritária é composta, em geral, de elementos oriundos dessas camadas populares.

Gomes alude a respeito de duas características relativas aos serviços públicos: sua baixa qualidade e o fato deles serem usados por pessoas das camadas populares. Devido à segunda característica e, em que pese a pouca qualidade desses serviços, ainda assim sua apropriação é importante do ponto de vista político. O fato de esses serviços serem usados em sua maioria por pessoas pobres possibilita a alguns grupos se beneficiarem politicamente com os votos dessa camada mais numerosa da população que utiliza o serviço, exercendo um poder sobre os mesmos. Assim, há um esforço em grifar os espaços públicos populares com o nome de algum membro do clã político, constituindo-se, desse modo, em uma apropriação subjetiva do referido espaço por meio de toponímias. Em nosso recorte espacial, o principal grupo político da cidade,

os Abraão-Sessim, batizou cinco equipamentos públicos com seu sobrenome: dois postos de saúde, uma praça e duas escolas municipais- espaços justamente caracterizados pela baixa qualidade dos serviços prestados às camadas mais populares, conforme Gomes assevera.

Localizado até então na Avenida Getúlio Vargas, principal via de acesso à cidade do Rio de Janeiro e área central de Nilópolis, o maior posto de saúde do município em tamanho físico, número de funcionários e especialidades, recebeu o nome de Jorge David em homenagem ao ex-prefeito e membro do clã libanês. No último ano da gestão municipal do prefeito Calazans (2016), o espaço que abrigava o posto de Saúde foi vendido à iniciativa privada. Os serviços médicos prestados por esse posto foram transferidos para uma unidade nova batizada de Melchiades Calazans Filho. Assim, não obstante retirar o nome do grupo político rival de uma área de grande circulação de pessoas na cidade, Alessandro Calazans rebatizou o posto de saúde com o nome de seu familiar.

Os Abraão-Sessim selecionaram também a principal praça pública da cidade para homenagear outro membro de seu grupo. A então praça, Paulo de Frontin, foi renomeada para Miguel Abraão. A alteração ocorreu durante a primeira gestão do prefeito Farid Abraão e, tendo como representante na Câmara Municipal, o vereador Abraãonzinho. Os políticos citados são, respectivamente, irmão e filho do homenageado. Historicamente a praça representa o marco inicial da urbanização do município. A homenagem em Nilópolis a Paulo de Frontin se deveu ao fato dele ter sido "responsável pela construção da primeira estação ferroviária do então povoado de São Matheus, inaugurada em 1914, pela construção das pontes ligando Nilópolis ao então Distrito Federal em 1919" (AZEVEDO & MONTEIRO, 2012, p. 83).

p. 507

Apesar da oficialidade da troca do nome da referida praça, a gestão Calazans confeccionou placas com o nome anterior do logradouro como uma forma de não reforçar os interesses políticos do grupo rival. O esforço em aferir ganho político com a mudança do nome da praça ocorrida em 2007 não prosperou. Ainda hoje a homenagem ao membro do clã libanês não foi assimilada pela maior parte da população nilopolitana que desconhece a alteração da nomenclatura da referida praça. Até hoje ela é conhecida simplesmente "Praça do Chafariz", após a obra que a dotou de tal equipamento em 2001. Essa postura exemplifica a rejeição de parte da população frente à imposição das toponímias oficiais, pois, conforme argumenta Mello (2007, p. 9),

> as toponímias oficiais são, evidentemente, reconhecidas pela população de um modo geral. Mas, as pessoas, igualmente contestam o aparelho de Estado no que tange às toponímias oficiais com sentimento, criatividade, entendimento e uma linguagem que transforma à sua maneira e perdura no tempo. As camadas populares cultivam símbolos que lhes são transmitidos, mas elegem ou propalam a memória simbólica dos lugares.

A referida praça sediou a primeira escola local, construída entre os anos de 1914 e 1915 e a qual "ainda conserva [va] em sua fachada o monograma do nome de João Alves Mirandella, seu primeiro proprietário" (AZEVEDO & MONTEIRO, 2012, p. 90). João Alves Mirandella adquiriu em 1900 a parte restante da fazenda São Matheus, juntamente com as suas edificações. Mais que um simples proprietário, Mirandella é de

grande importância para a história nilopolitana. Sua relevância é de tal monta que um dos principais logradouros da Área Central nilopolitana tem por nome Avenida Mirandela, isso porque ele foi o responsável pela gênese da cidade de Nilópolis ao fazer o levantamento da planta da fazenda e lotear as terras. Apesar da importância histórica atribuída ao prédio, a "força da grana que ergue e destrói coisas belas" foi mais forte que o apelo da edificação e assim, em julho de 2017, o que restava da fachada foi demolida para a construção de um prédio residencial, conforme atesta a Figura 2.

Figura 2: Fachada da primeira escola da cidade inaugurada em 1922

Fotografia: Enderson Albuquerque (2017)

Na parte superior da Figura 2, podemos observar o estilo eclético que caracterizava a fachada da escola, retratando o período no qual o prédio foi construído. Ao centro da foto, podemos observar um cartaz publicitário alusivo ao futuro residencial. Contudo, se por um lado essa mudança aponta para a refuncionalização do espaço, sugerindo uma alteração da dinâmica econômica atual na cidade, por outro lado o tombamento da fachada histórica para a construção residencial indica, mais uma vez, uma explícita manifestação de poder por parte do clã Abraão-Sessim, isso porque o futuro residencial se chamará Julia Abraão e ficará ao lado de outro fixo chamado Abraão David.

Ainda referentes à nomeação das praças públicas, Jupiara & Otávio (2016, p. 61) apontam outro feito do grupo sírio-libanês para beneficiar a memória de pessoas ligadas ao clã ao revelar o exemplo de um agente de segurança que "depois de morto, [...] viraria nome de Praça em Nilópolis. Em 6 de outubro de 2006, inaugurou-se, pelas mãos do prefeito Farid Abraão David, irmão de Anísio, a praça Luiz Cláudio de Azeredo Vianna, 'renomado cidadão nilopolitano'". O homenageado fora torturador na época da ditadura militar e ao final do regime de exceção passou a trabalhar, também, para a contravenção e, "atuando como lugar-tenente do bicheiro [Anísio], garantia salvo-conduto na construção da rede de influência e poder na região" (JUPIARA & OTÁVIO, 2016, p.55).

Quanto aos fixos educacionais, duas escolas foram nomeadas com o sobrenome libanês. A primeira homenagem foi a Regina Sessim, a qual batiza uma creche no bairro de Nova Cidade. A homenageada é avó do ex-prefeito de Nilópolis, Sergio Sessim, e mãe do Deputado Federal Simão Sessim. Com a segunda homenagem em uma escola pública, o grupo foi mais audacioso, pois enquanto os demais agraciados pertencentes ao clã eram pessoas já falecidas, em 2010 o contemplado foi um integrante vivo, Aniz Abraão David. A Figura 3 representa visualmente como a administração de Sergio Sessim (2009-2012) preocupou-se em imprimir a "marca política" dos Abraão-Sessim nos equipamentos públicos.

Figura 3: Escola municipal homenageando um membro da família Abraão e depois rebatizada na gestão Calazans

Fotografias: GOOGLE STREET (2010) e Enderson Albuquerque (2016).

O símbolo de seu mandato era um beija-flor, remetendo à instituição carnavalesca gerida pelo grupo. No entanto, em razão das mudanças políticas no cenário municipal, a escola foi rebatizada, dois anos após sua inauguração, para Paul Harris, conforme atesta a referida figura. Porém, como no mesmo espaço funciona ainda o Centro de Educação Integral (CEI), a identidade do grupo sírio-libanês não foi totalmente apagada desse espaço educacional. Esse CEI foi batizado com o nome de Nelson Abraão David.

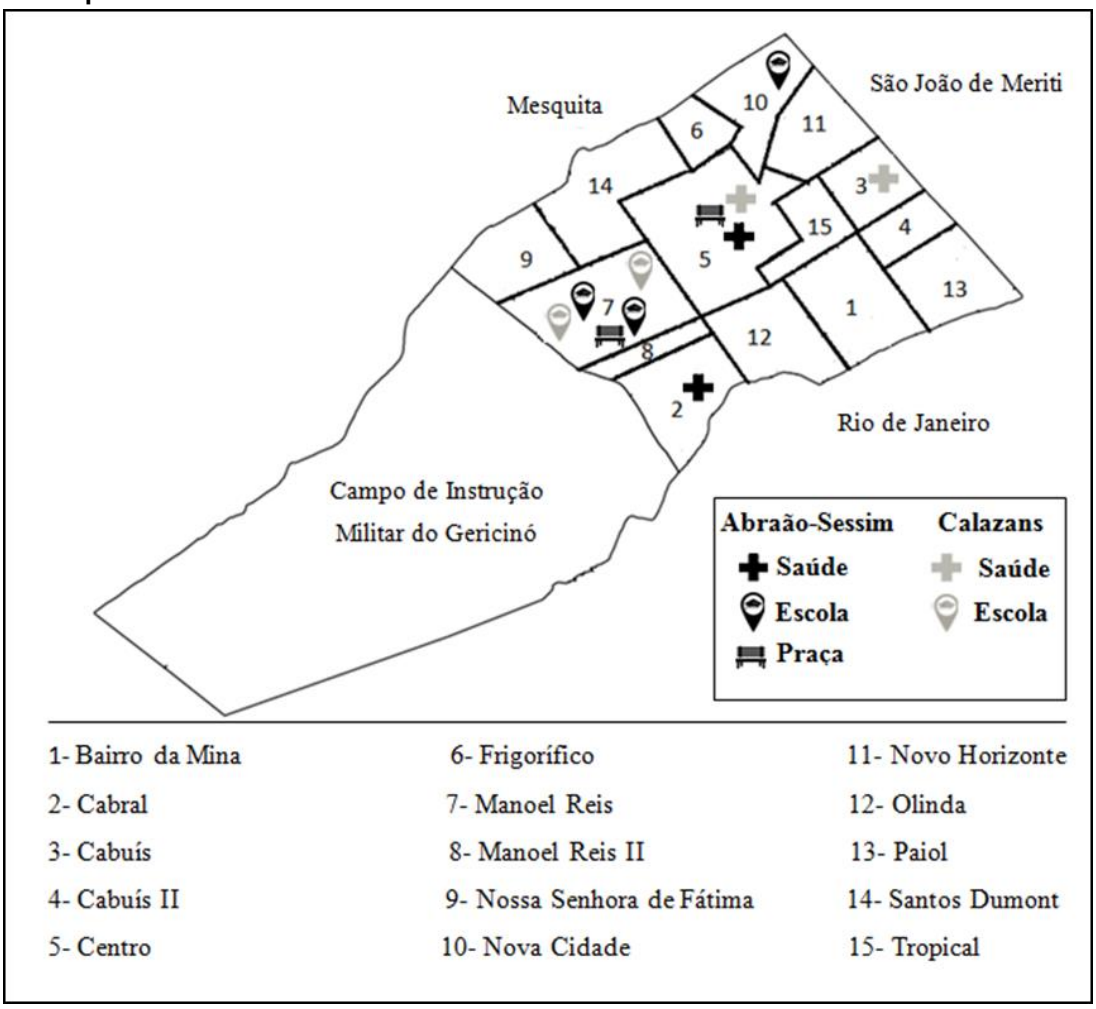
A análise da Figura 3 é emblemática, pois simboliza a disputa política pelo poder atualmente no município. A substituição do nome do membro do clã Abraão-Sessim e a troca da logomarca de um beija-flor para "Uma Nova Nilópolis", demonstram a tentativa da gestão Calazans para enfraquecer o sobrenome do grupo rival. Entretanto, para alcançar esse intento, o prefeito se utiliza do mesmo expediente. Ainda no exemplo da escola em questão, embora aparentemente a troca do nome não remeta de forma direta aos membros de sua família, tal escolha não se deveu apenas à notabilidade do novo homenageado; considerou-se, também, uma estratégia política, o que reafirma a disputa de poder dos Calazans diante dos Abraão-Sessim.

O estadunidense Paul Harris é fundador do Clube Rotary. Essa instituição, composta por empresários dedicados a práticas de caridade, é presidida atualmente no

município por Alcebíades Calazans, pai de Alessandro Calazans, o qual já presidiu o Clube Rotary de Nilópolis por quatro vezes. Dessa forma, guardadas as devidas proporções, a instituição assistencialista está associada ao referido grupo político Calazans, do mesmo modo que a escola de samba Beija-Flor ao clã sírio-libanês.

Quando ainda era deputado estadual, Alessandro Calazans usou seu poder político na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ) para nomear o hospital de referência em partos e cirurgias de varizes, inaugurado em julho de 2006 em Nilópolis, com o nome de seu avô: hospital Vereador Melchiades Calazans. Ao se tornar prefeito, Calazans homenageou ainda sua avó com o nome de uma creche: a creche Isaura Calazans inaugurada em agosto de 2013. A Figura 4 alude à espacialização no território de Nilópolis dos fixos públicos como nomes relacionados aos dois principais grupos políticos.

Figura 4: Espacialização no município nilopolitano dos equipamentos públicos que possuem nomenclaturas associadas aos Abraão-Sessim e aos Calazans.



Fonte: Elaborada pelos autores, 2018.

Do mesmo modo que a escola municipal, o posto de saúde que passou a compor o complexo Melchiades Calazans Filho durante a gestão de Alessandro Calazans, foi renomeado para Jorge David na atual gestão municipal. O homenageado é irmão do atual prefeito. A única creche municipal que homenageava a avó de Calazans também

foi rebatizada em homenagem a um ex-vereador ligado ao clã Abraão-Sessim. Assim sendo, novas modificações toponímicas poderão ocorrer em Nilópolis evidenciando não necessariamente a importância dos homenageados, mas sim a força política do homenageador.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão estabelecida neste artigo suscita um debate referente ao público e ao privado na esfera nilopolitana, contudo, a prática desses grupos políticos cria um modelo gerencial no qual o privado se sobrepõe ao público, as individualidades se impõem sobre as políticas públicas mais amplas. A democracia representativa, que a priori sugere a ampliação das representativas nos debates públicos em razão da possibilidade de todos terem o mesmo direito em eleger representantes, é violentamente apropriada por grupos específicos, os quais elegem seus representantes quando ocupam a máquina pública, imprimindo um poder que reafirma suas identidades políticas.

Uma das manifestações da apropriação do espaço público para fins privados diz respeito à capacidade legítima de nomear os equipamentos e logradouros de uma cidade. O poder de nomear, por sua vez, está ancorado numa legitimação daquele que sugere a homenagem e/ou daquele que a recebe. A prática política atual no contexto nilopolitano demonstra que "o território, nessa perspectiva, é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder" (RAFFESTIN, 1993, p. 143). Como esse poder é passageiro, alguns espaços públicos nilopolitanos ficam à mercê de transformações toponímicas impostas por tais agentes públicos. A fim de criar um espaço de fato identitário entre os munícipes é preciso que esses espaços homenageiem personalidades desvinculadas da política partidária atual, ícones formadores da história municipal desconexos com os políticos "profissionais" do momento, entretanto, percebemos em Nilópolis o processo oposto.

Nomear espaços públicos sugere uma determinada imposição territorial sobre esses espaços e essa imposição, por sua vez, compromete a plenitude do caráter público desses locais por conta de sua apropriação particular. Desse modo, os agentes públicos privatizam simbolicamente tais espaços por meio do seu poder de nomear e as forças políticas vencedoras do momento utilizam a mesma estratégia para renomear, assim, nesse contexto, "aos vencedores, as toponímias".

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, José Claudio Souza. Dos Barões ao Extermínio: Uma História da Violência na Baixada Fluminense. Duque da Caxias, RJ: APPH-CLIO, 2003.

ARENDT, Hannah. Sobre a Violência. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AZEVEDO, Jorge Baptista de; MONTEIRO, Marcus. Inventário dos Bens Culturais de Nilópolis. Nilópolis (RJ): Prefeitura de Nilópolis, 2012.

BEZERRA, Luiz Anselmo. A família Beija-Flor. 2010, 243 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, 2010.

CASTRO, Iná Elias de. Geografia e Política: território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.
CAVALCANTI, Maria Laura Viveiros de Castro. Festa e contravenção: os bicheiros no carnaval do Rio de Janeiro. In: CAVALCANTI, Maria Laura Viveiros de Castro; GONÇALVES, Renata (orgs.). Carnaval em múltiplos planos. Rio de Janeiro: Faperj, 2009. p. 91-123.
CEPERJ (2014). Mapa da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Acesso em 28/08/2018. Disponível em http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info_territorios/RMRJ2013.pdf
CLAVAL, Paul. A geografia cultural. Florianópolis: EdUFSC, 2001.
CRUZ, Cíntia. Cinturão para combater a criminalidade. Jornal Extra, Rio de Janeiro, 7 nov. 2016, Caderno Mais Baixada, p. 4 e 5.
DUPAS, G. Tensões contemporâneas entre o público e o privado. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
FOUCAULT, Michel. Microfísica do poder. Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.
GOMES, Paulo Cesar da Costa. A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
IBGE. Censo Demográfico. 1940; 1950; 1960; 1970; 1980; 1991; 2000 e 2010.
_____. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais. Produto Interno Bruto dos Municípios 2007 (disponível em www.ibge.gov.br).
JUPIARA, Aloy; OTAVIO, Chico. Os Porões da Contravenção: jogo do bicho e ditadura militar: a história da aliança que profissionalizou o crime organizado. Rio de Janeiro: Record, 2016.
LAGO, Luciana Corrêa do. Desigualdades e Segregação na Metrópole: o Rio de Janeiro em Tempo de Crise. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
MELLO, João Baptista Ferreira. A criatividade toponímica do povo carioca. In: Colóquio Nacional do ANNER, II, 2007, Curitiba.
NOGUEIRA, Marcus Antonio Monteiro. Memorial Nilopolitano. Nilópolis: Prefeitura de Nilópolis, 2009.
PERES, Guilherme. Nilópolis, Seu Povo, Sua História. Diário Fluminense, Nilópolis, Nov-2010/mar-2011.
RAFFESTIN, Claude. Por uma Geografia do Poder. São Paulo: Ática, 1993.
RIBEIRO, Miguel Angelo; O' NEILL, Maria Mônica Vieira Caetano. Considerações sobre a dinâmica populacional fluminense: contrastes entre a metrópole e o interior. In: MARAFON, Gláucio José; RIBEIRO, Miguel Angelo. (orgs). Revisitando o território fluminense IV. Rio de Janeiro: Gramma, 2012.
SIMÕES, Manoel Ricardo. A Cidade Estilhaçada: Reestruturação Econômica e Emancipações Municipais na Baixada Fluminense. 1 ed. Mesquita-RJ: Entorno, 2008.
SOUZA, Marcelo Lopes. O Território Sobre Espaço e Poder, Autonomia e Desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (orgs.). Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.p 77-116.
WEBER, Max. Ciência e Política: duas vocações. Rio de Janeiro: Editora Cultrix, 1968.

REFLEXÃO SOBRE AS REDES LOCAIS E GLOBAIS: PERSPECTIVA SOBRE POSSIBILIDADES E FRAGILIDADES, CONEXÕES E DESCONEXÕES DO MUNICÍPIO DE JENIPAPO DOS VIEIRAS/MA

Grete Soares Pflueger

Professora do Curso de Arquitetura e Urbanismo – Universidade Estadual do Maranhão (UEMA)
gretepfl@gmail.com

Bruna Andrade Ferreira

Pós-graduanda em Assessoria Técnica para o Habitat Urbano e Rural – Universidade Estadual do Maranhão (UEMA)
bafbruna@gmail.com

Shirlen Caroline Rabelo Cabral

Pós-graduanda em Assessoria Técnica para o Habitat Urbano e Rural – Universidade Estadual do Maranhão (UEMA)
shirlen_cabral@hotmail.com

RESUMO

Este artigo busca refletir sobre as potencialidades de Jenipapo dos Vieiras, localizado no Estado do Maranhão, enquadrado como um dos 30 municípios deste com pior IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) e, consequentemente, classificado como município em estado de extrema pobreza na perspectiva das redes urbanas, utilizando como referencial teórico o sociólogo espanhol Manuel Castells. A reflexão toma como ponto de partida a análise do histórico do município, evidenciando as condições em que se encontra hoje, na tentativa de esclarecer os motivos para sua atual situação, suas peculiaridades e possibilidades para a criação/inserção em uma rede que se conecte a nível regional e/ou mundial, baseada na divisão territorial do trabalho. Por fim foram analisados dados específicos da Proposta de Regionalização para o Desenvolvimento do Maranhão, com foco no município em questão, elaborada pelo IMESC (Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos), em 2015.

Palavras-chaves: potencialidades, Jenipapo dos Vieiras, redes.

ABSTRACT

This article analyzes the potential of the city Jenipapo of the Vieiras, situated at the State of Maranhão, one of the 30 cities with the worst IDH (Index of Human Development) and classified as city with extreme poverty at the perspective of urban networks, using as referencial the work of Spanish sociologist Manuel Castells. It starts analyzing the historical of the city and how it is nowadays to try to understand the reasons for it and if it's possible to create and fit this city in a worldwide level. Lastly was focused at the Proposal of Regionalização for the development of Maranhão, created by IMESC (Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos), 2015.

Word-keys: potentialities, Jenipapo ofthe Vieiras, nets.

CONTEXTO HISTÓRICO DA LOCALIDADE

O município foi criado a partir do desmembramento de Barra do Corda/MA, do qual é componente da Região Administrativa, em 10 de novembro de 1994, através da Lei nº 6200. Poucos são os dados históricos da região onde está localizado Jenipapo dos Vieiras. O mais importante relato está no livro "Esfinge de Grajaú", de Dunshee de Abranches, escrito em 1940, onde o autor relembra acontecimentos do século XIX que foram relevantes no Estado do Maranhão. De acordo com dados disponibilizados pela Prefeitura do município, nesse livro é relatada uma viagem que ocorreu no ano de 1888, a mando do então Presidente da província Moreira Alves, que ao passar pela região situada entre os municípios de Pedreiras e Barra do Corda, foi surpreendido por terras férteis e banhada por uma lagoa perene. Relata também, que está lagoa era conhecida como Lagoa do "Genipapo" devido a presença de jenipapeiros[111] em suas margens.

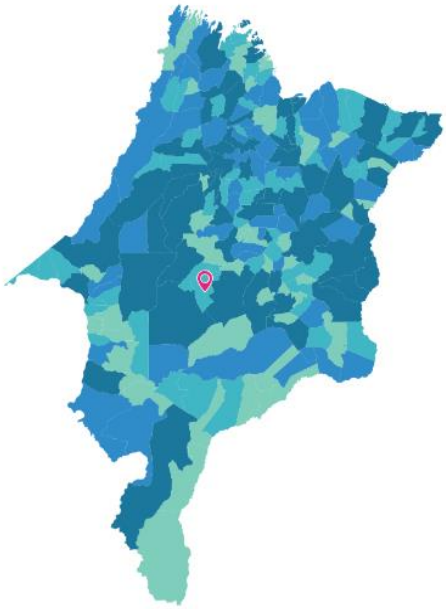
[111] *Genipa Americana L*. ou *Genipa L.* conhecida popularmente como Jenipapo ou Jenipapeiro, árvore de copa estreita tronco liso, folhas simples e flores brancas, geralmente brancas. Seus frutos são bagas globosa tomentosa com polpa adocicada e sementes achatadas na core bege. (LORENZI, 2008 *apud* ALVES, 2014, p. 23)

Imagem 1 – Lagoa perene em Jenipapo dos Vieiras

Fonte: http://gestar2jenipapolinguagens.blogspot.com/2009/08

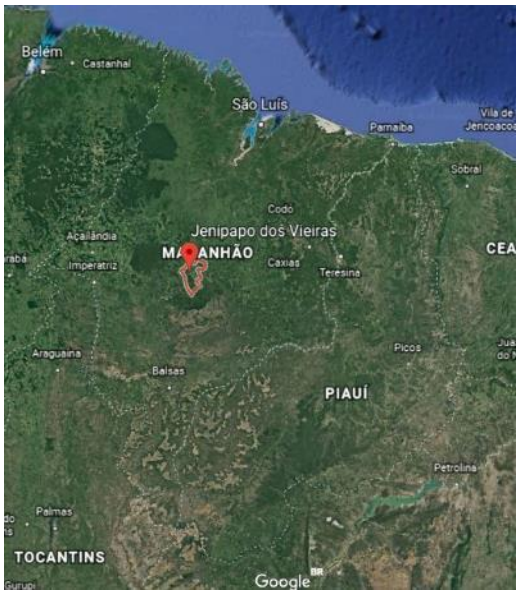
Já no século XX, essa lagoa virgem, era do conhecimento apenas dos indígenas que ali viviam. Porém, a sua existência foi descoberta pela população residente nos povoados próximos, e despertou o interesse da família Vieira – formada por Júlio Vieira, Jose Vieira Nepomuceno, Joaquim Vieira e o senhor Bizega (IMESC, 2016)– que saiu em busca destas terras. Devido a isso, em 1925, os Vieiras se instalaram com seus agricultores para explorar as terras férteis encontradas. Em função disso, o município ficou conhecido como Jenipapo dos Vieiras.

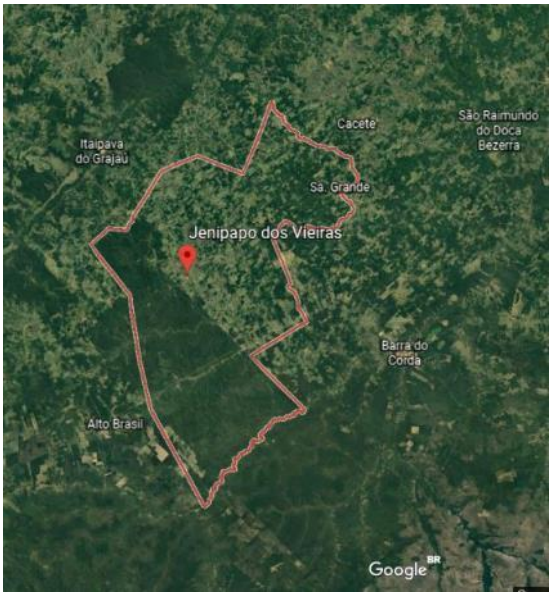
Figura 1 – Mapa de Localização do Município dentro do território Estadual



Fonte: IBGE

Figura 2 e 3 – Mapas de Localização do Município extraídos do Google Earth





Fonte: Arquivo pessoal, 2018

SITUAÇÃO ATUAL

Jenipapo dos Vieiras está localizado no Maranhão, possui 1962,897km de extensão, o equivalente a 0,59% do território estadual. Segundo o Censo Demográfico (2010), possui uma população de 15440 habitantes, destes mais de 83% deste contingente vive na área rural. Estima-se uma população em 2018 de 16432 habitantes. Está enquadrado na **Microrregião Geográfica do alto Mearim e Grajaú** e na **Região dos Guajajaras** quando se trata da **Região de Planejamento do Estado**. Boa parte de sua extensão é compreendida por terras indígenas - Urucu/Juruá e Geralda Toco Preto -, que compreendem 42% do território do município, e são tradicionalmente indispensáveis para a manutenção do equilíbrio ambiental e social.

p. 516

> Terras Indígenas são aquelas "por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. (artigo 231, 1º parágrafo – Constituição Federal de 1988)

É uma área de interesse por parte dos grandes proprietários de terras que buscam obter mais espaço para a promoção da pecuária extensiva, sendo assim ainda é comum a prática de grilagem de terras.

> O que é grilagem? É a ocupação irregular de terras, a partir de fraude e falsificação de títulos de propriedade. O termo tem origem no antigo artifício de se colocar documentos novos em uma caixa com grilos, fazendo com que os papéis ficassem amarelados (em função dos dejetos dos insetos) e roídos, conferindo-lhes, assim, aspecto mais antigo, semelhante a um documento original. A grilagem é um dos mais poderosos instrumentos de domínio e concentração fundiária no meio rural brasileiro. (INCRA, 2009)

Jenipapo dos Vieiras ainda é deficiente em instrumentação legal para gestão do município e de suas terras, possui apenas Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual, Lei de perímetro Urbano, Lei de Parcelamento do Solo, Código de Obras e Decreto sobre Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo.

Com o IDH igual a 0,49, Jenipapo dos Vieira entra na lista dos 30 piores Índices de Desenvolvimento Humano do estado do Maranhão. E passa ser objeto de estudo por parte do governo do Estado por meio "Plano IDHM", que promove o estudos e intervenções nos municípios que se encontram nessa situação sob três aspectos: educação, saúde e renda.

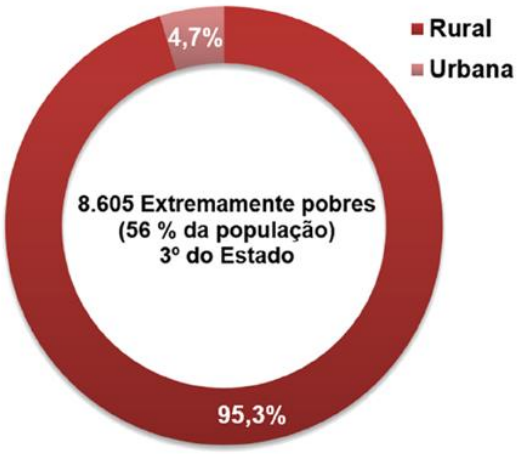
Sendo a educação, dos três, o pior índice apresentado é vista como grande entrave para o desenvolvimento humano em Jenipapo dos Vieiras. Dez das 11 escolas de Ensino Médio estão localizadas na zona rural e a taxa de analfabetismo (34,2%) é superior à do Estado (20,9%), e sua incidência é maior na zona rural, com destaque para a região nordeste e oeste do território. Nos setores que dividem a sede do município, as taxas variam entre 23% e 24%.

É preciso investimento em infraestrutura escolar adequada, a fim de difundir o aprendizado e ser um local acessível a todos os alunos. Também é importante frisar a importância de dependências para o desenvolvimento de práticas esportivas e lazer. A cidade não oferece Ensino Superior Público, os interessados em continuar os estudos, se deslocam para outras regiões. A cidade mais próxima é Barra do Corda, onde há um polo da Universidade Estadual do Maranhão.

p. 517

Segundo o Censo 2010, Jenipapo dos Vieiras é o 3º município com maior percentual de extremamente pobres do Maranhão. Cerca de 3749 são beneficiárias do Programa Bolsa Família, e geralmente fazem o saque do benefício no município de Barra do Corda – viabilizando a movimentação econômica do referido município. A taxa de ocupação da população do município equivale a 96%, e a distribuição em relação às atividades é demonstrada pela tabela que segue. (CENSO, 2010)

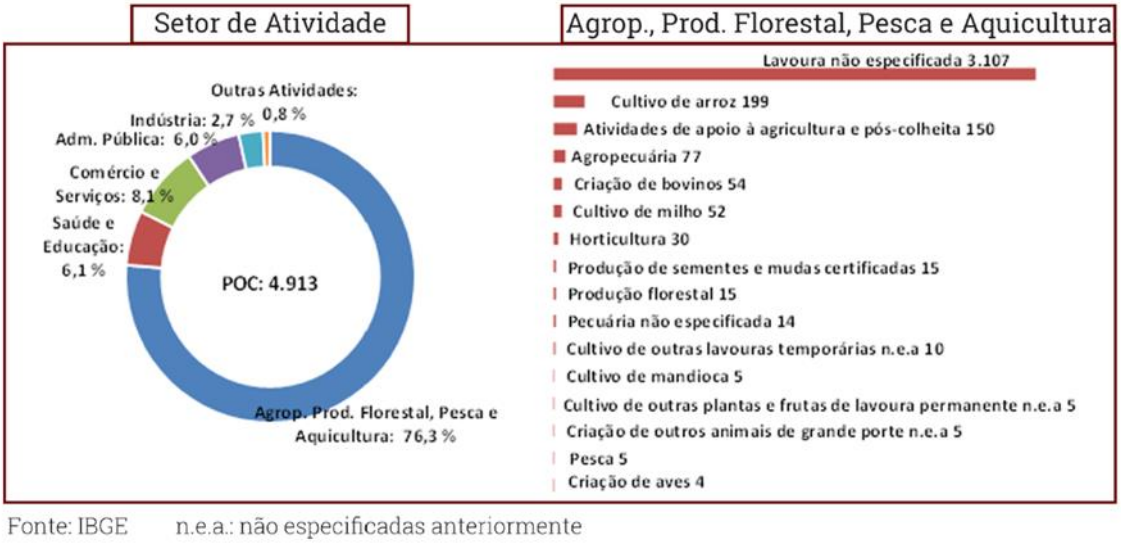
Gráfico 1 – Extremamente pobres – Total e % na zona Urbana e Rural – Jenipapo dos Vieira – 2010



Fonte: (IBGE apud IMESC, 2016)

O município possui grandes e importantes fontes hídricas para a prática de atividades econômicas dependentes desse recurso, como por exemplo, a agricultura, desenvolvida pela maior parte da população.

Gráfico 2 – População ocupada por setor de atividade e população ocupada na agropecuária, produção florestal, , pesca e aquicultura – Jenipapo dos Vieiras – 2010



p. 518

Fonte: (IBGE apud IMESC, 2016)

De acordo com a tabela, pode-se constatar que a maior parte da população se dedica ao cultivo – melancia, tomate, banana, caju, acerola, cajá, maracujá, goiaba, gado bovino e peixes – agricultura familiar, na qual a incentivo é realizado pela Prefeitura por meio da adesão do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA e do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Devido a esta concentração, tem-se um baixo índice de formalização de empresas – apenas 97 empresas – e geração de renda, o que interfere na geração de receita local. Jenipapo depende basicamente de receitas transferidas pelas demais esferas do Governo, e dos rendimentos provenientes das aposentadorias.

Tabela 1 – Massa de rendimentos (em R$), a preços de Junho/2015 – Jenipapo dos Vieiras – 2010

Massa de rendimentos	Massa de rendimentos (R$)		
	Mensal	Anual	Participação (%)
Massa de rendimentos	**2.607.286,1**	**32.616.207,8**	**100,0**
Rendimento do Trabalho	1.328.775,0	17.274.075,3	53,0
Transferência ou Aposentadoria	1.239.939,7	14.879.276,7	45,6
Outros rendimentos	38.571,3	462.855,8	1,4

Fonte: (IBGE apud IMESC, 2016)

Em relação à empregos formais, apenas 466 registros, sendo que 455 estão inseridos na Administração Pública, 5 Serviços de Transporte e Comunicação e 2 envolvidos com Comércio. Logo, conclui-se que o mercado de trabalho local é precário.

Tabela 2 – Receita total e principais rubricas (em R$), a preços de Junho/2015 – Jenipapo dos Vieiras – 2013

Rubrica	Valor (R$)	% Em relação a Receita Total
Receita Total¹	**18.513.573,9**	**100,0**
Receitas Correntes	**18.513.573,9**	**100,0**
Receita Tributária	209.947,4	1,1
ISSQN	184.117,5	1,0
Transferências Correntes	18.199.309,3	98,3
FPM	6.157.188,7	33,3
FUNDEB	7.750.605,5	41,9
Outras Transf.Correntes	4.291.515,1	23,2
Outras Receitas Correntes	---	---
Receitas de Capital	---	---

Fonte: (IBGE apud IMESC, 2016)

Em relação à expectativa de vida, o município geralmente se mantém abaixo da expectativa do Maranhão – com exceção do ano de 2010 –, conforme demonstra tabela abaixo.

Tabela 3 – IDHM – Longevidade e expectativa de vida – Jenipapo dos Vieiras – 1991, 2000 e 2010

p. 519

ANO	Brasil			Maranhão			Jenipapo dos Vieiras		
	IDHM	IDHML	Expectativa de vida	IDHM	IDHML	Expectativa de vida	IDHM	IDHML	Expectativa de vida
1991	0,493	0,662	64,73	0,357	0,551	58,04	0,17	0,501	55,06
2000	0,612	0,727	68,61	0,476	0,649	63,92	0,335	0,631	62,85
2010	0,727	0,816	73,94	0,639	0,757	70,4	0,49	0,766	70,96

Fonte: (Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, 2015 apud IMESC, 2016)

O município, segundo o Sistema de Informação da Atenção Básica – SIAB (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015 *apud* IMESC, 2015), possui apenas uma Unidade Básica de Saúde – UBS, composta por cinco equipes de Saúde da Família, uma equipe de Saúde da Família com Saúde Bucal – Modalidade I – e uma equipe do Núcleo de Apoio à Saúde da Família. Porém, apesar desta estrutura, há registros de problemas referentes à ausência, insuficiência e dificuldades de acesso à automóveis, equipamentos, UBS e a localidades dentro do território que compreende o município.

Se tratando de serviços de saneamento ofertados, Jenipapo, apresenta *déficit* de cobertura quanto ao abastecimento de água, coleta de resíduos e esgotamento sanitário. Segundo o CENSO (IBGE, 2010), apenas 67,04% da população está conectada à rede de abastecimento de água potável – considerada de boa qualidade. Deste contingente, 27% encontram-se na zona urbana e 73% na zona rural.

Quanto ao serviço de esgotamento sanitário, o município não dispõe de rede de coleta de esgoto. Deste modo, a população adota alternativas como fossa séptica, fossas rudimentares, valas, bem como despeja seus dejetos em rios ou outros escoadouros. Já o serviço de coleta de lixo abrange apenas 13,55% dos domicílios, nos

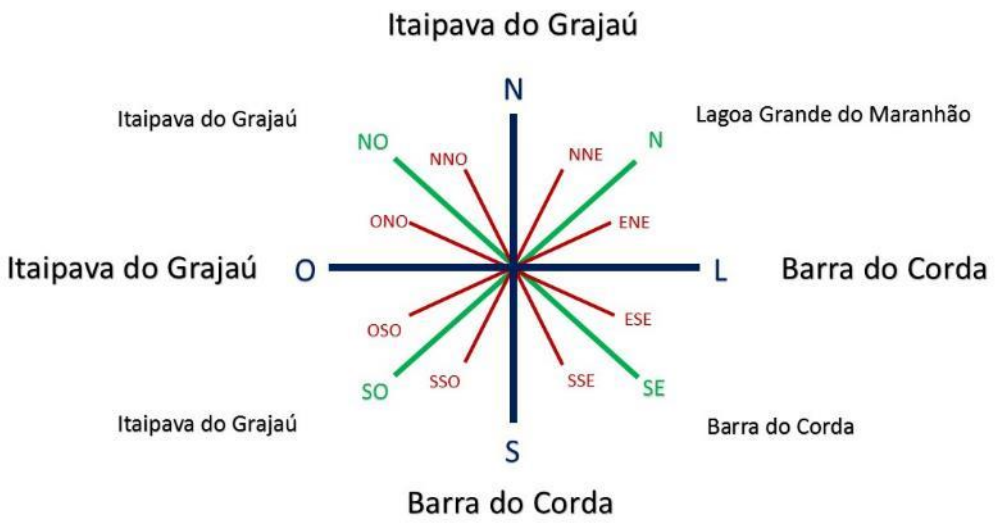
demais o descarte é feito em terrenos próximos às residências ou são queimados, uma vez que não existe aterro sanitário em Jenipapo dos Vieiras. (IBGE, 2010*apud* IMESC, 2015)

Diante deste quadro de baixos indicadores nos três setores básico o município que configuram fragilidades analisaremos a potencialidade nas perspectivas das redes urbanas.

PERSPECTIVAS E CONEXÕES

A nível municipal, Jenipapo dos Vieiras está imediatamente conectado ao município de Barra do Corda, por meio de estrada terrestre. Conforme mostra figura abaixo, apesar de não haver uma malha viária que permita ir e vir com facilidade até ou a partir do município, este possui limites com outros dois– Itaipava do Grajaú e Lagoa Grande do Maranhão.

Figura 4 – Informativo



Fonte: Arquivo Pessoal, 2018

A nível estadual, as distâncias entre as capitais brasileiras mais próximas estão descritas na tabela que segue:

Tabela 4 – Distâncias entre Jenipapo dos Vieiras e capitais mais próximas

CIDADE	DISTÂNCIA
SÃO LUÍS/MA	341 km
BELÉM/PA	541 km
FORTALEZA/CE	799 km

Fonte: Arquivo Pessoal, 2018

A Malha do Transporte Aéreo, permite a locomoção mais rápida a partir dos aeroportos de Imperatriz, Balsas e Barra do Corda.

Diante deste reduzido quadro apresentado, conclui-se que Jenipapo dos Vieiras está parcialmente isolado, mas passível de compor uma rede que permita sua conexão, incialmente com municípios próximos, e mediante investimentos, futuramente consolidaria um fluxo permitindo a mobilidade entre cidades maiores e com grande representatividade econômica. O que de fato, viabilizaria o escoamento de sua produção.

SOCIEDADE EM REDE SOB A PERSPECTIVA DE CASTELLS

Manuel Castells, sociólogo espanhol responsável pela trilogia "A era da informação" composta pelos exemplares: A sociedade em rede, O poder da identidade e Fim de milênio - (2002 a 2005), trata do surgimento de uma nova estrutura social organizada em redes e que estas formam uma nova morfologia social (CASTELLS, 2002, p. 17).Essa morfologia, somada à revolução da tecnologia, promove uma nova economia que pode ser analisada em dois aspectos:

> a) É informacional porque a produtividade e competitividade de unidades dependem da capacidade de gerar, processar e aplicar de forma eficiente a informação baseada em conhecimentos;
> b) É rede: porque nas novas condições históricas, a produtividade é gerada e a concorrência é feita numa rede global de interação entre redes empresariais.(CASTELLS, 2002 apud PFLUEGER, 2011 p. 38)

Assim como essa sociedade inter-relacionada em redes possui aspectos positivos, para Castells (2002) ela também gera desigualdade e exclusão social. Isso quer dizer que existem pessoas/territórios fora das redes. Porém "a exclusão social é um processo, não uma condição!" (CASTELLS, 2002, p. 98). É um processo não estático, pode ser mutável, quem hora está excluído pode passar a fazer parte de uma rede e quem antes estava incluído pode já não fazer mais parte, tudo depende do fortalecimento dessas redes.

"A globalização atua de forma seletiva, incluindo e excluindo segmentos de economia e sociedades de redes de informação, riqueza e poder que caracterizam o novo sistema dominante". (PFLUEGER, 2011, p. 39) Em virtude disso, podemos considerar que Jenipapo dos Vieiras, atualmente está inserido na rede de exclusão, pois apresenta baixo Índice de Desenvolvimento Humano, infraestrutura precária e elevado grau de pobreza. Suas potencialidades– a árvore, o fruto que deram o seu nome (jenipapo), e a lagoa – são pouco conhecidas, logo, não são exploradas, e a localidade torna-se integrante de uma rede composta por territórios excluídos tanto fisicamente quanto socialmente, não representando um atrativo para região e elemento que reverbere dentro e fora das fronteiras da localidade.

Porém, esta realidade é passível de mudanças, desde que haja uma nova organização voltada para a exploração de seus recursos naturais, e uma divisão territorial do trabalho, consolidando a mobilização coletiva. Assim, o município se tornaria parte integrante da rede de inclusão, sendo consolidado pelo seu bem mais precioso: a terra, que faz brotar os seus frutos e que garante a forma e delimita sua lagoa.

Somente assim podemos enaltecer como possíveis potencialidades a exploração dos diferentes usos do fruto do jenipapeiro, o Jenipapo. Aliado a um incentivo turístico para transformando a lagoa em um atrativo de lazer para a região.

POTENCIALIDADES

JENIPAPO

A sociedade carrega consigo ao longo dos anos um conjunto de crenças e conhecimentos referentes ao meio em que está inserido. A fim de garantir sua sobrevivência, essas informações são trocadas e passadas de geração para geração e constituem uma sabedoria milenar. A utilização de plantas como único meio terapêutico para o tratamento de doenças faz jus a esta afirmação, uma vez que aproximadamente 2/3 da população do planeta as utiliza como único recurso para garantir a saúde e a recuperação mediante a manifestação de doenças. (ALVES, 2014, p.17).

O Brasil é um país com vasta riqueza florística, detém um terço da flora mundial, porém não investe neste potencial para manufaturar e comercializar produtos naturais devido aos altos custos que envolvem a produção.

Destaca-se neste cenário a espécie *Genipa americana Linnaeus,* cuja existência para o repovoamento de animais da fauna brasileira e para o plantio em áreas brejosas degradadas é de grande valia. Sua ocorrência tanto por cultivo ou espontâneo é notada em todas as regiões do país, principalmente, em regiões de clima quente, como os Estados do Nordeste e Norte do país, e frequentemente em lugares onde há habitações indígenas – como é o caso do município de Jenipapo dos Vieiras. (CAVALCANTE, 1974 *apud* FIGUEIREDO, 1986). Os índios brasileiros sempre utilizaram o jenipapo, como o urucu, para pintar o corpo, objetos de decoração e utensílios.

Imagem 2 – Jenipapeiro

Fonte: https://www.portalsaofrancisco.com.br/

A espécie é de grande representatividade para o referido município, devido a identidade está ligada à sua existência na localidade, e apesar da gama de utilidades oferecidas – seja comercial, medicinal, químico e farmacológico – as propriedades físicas e químicas, principalmente de seu fruto ainda são inexploradas.

> Do ponto de vista comercial, essa espécie fornece madeira de boa qualidade para a construção civil, móveis e produtos artesanais e os frutos comestíveis são usados para produção de sucos, doces e licores, entre outros. Sob o ponto de vista medicinal, todas as partes da planta são empregadas popularmente e em muitas regiões do país como: catártico, antidiarréico, antigonorréico, antiulceroso, analgésico, em casos de sífilis, anemia, icterícia, asma, hidropsia, problemas de fígado e baço (LORENZI, 2008 apud ALVES, 2014, p.17).

Pertencente à família das rubiáceas – a mesma da quinoa e do café –, o jenipapeiro, após os 6 anos do seu plantio, já se torna adulto, e apresenta-se como uma árvore alta de caule ereto – com diâmetro médio de sessenta centímetros, e alcance de 14m altura –, ramificada com flores, hermafroditas, brancas ou amareladas, que borrifam no ambiente seu perfume suave, e contrastam com a coloração verde-escuro de suas folhas. Floresce no outono, com sua floração amarela contrastando com as folhas verde escuro. Os frutos amadurecem na primavera e verão.

Imagem 3 – Copa do Jenipapeiro

Fonte: http://br.geoview.info/

O fruto do jenipapeiro é uma baga subglobosa, de 8cm - 10cm de comprimento e 6cm – 7cm de diâmetro. Enquanto jovem, com o ápice prolongado; depois, deprimido, bilocular; de casca mole, parda ou pardacento-amarela, membranosa, fina e enrugada. Envolve numerosas sementes, que se encontram juntas na parte mais interna do núcleo. Estas sementes são fibrosas, albuminadas, castanho-escuras, de 6mm – 12mm, comprimidas e achatadas (CÔRREA, 1969 *apud* FIGUEIREDO, 1986). A polpa se apresenta com coloração parda, sucosa, e é doce e mole (SANTOS, 1978 *apud* FIGUEIREDO, 1986; BLOSSFELD, 1967 *apud* FIGUEIREDO, 1986). Seu sabor é característico e muito pronunciado, podendo ser comparado ao de maças secas, mas é mais forte, e o aroma é mais penetrante (POPENOE, 1974 *apud* FIGUEIREDO, 1986).

Imagem 4 – Jenipapo

Fonte: https://www.portalsaofrancisco.com.br/

O **jenipapo** possui importantes propriedades nutritivas devido possuir ferro, cálcio, hidratos de carbono, calorias, gorduras, água e vitaminas B1, B2, B5 e C. Logo, é utilizado como fortificante, como estimulante do apetite, bem como há indicações para utilização contra a anemia e doenças do baço e do fígado. Por ser um fruto comestível é muito utilizado para a elaboração de licores e doces muito apreciados no Brasil. p. 525

LAGOA TURÍSTICA

Jenipapo dos Vieiras necessita de um marco turístico, algo que desperte o interesse de visitantes para assim gerar uma renda extra para o município. A lagoa do Jenipapo, se bem explorada poderia representar este atrativo necessário para impulsionar o turismo na localidade. Uma vez que suas águas são perenes, e proporcionariam o turismo em praticamente todos os meses do ano. Hoje, a cidade recebe mais visitantes no mês de setembro com o feriado da independência. Porém, os serviços de hospedagem e alimentação são bastante escassos, e representados apenas por duas pousadas e três restaurantes.

Imagem 5 – Lagoa de Jenipapo

Fonte: http://gestar2jenipapolinguagens.blogspot.com/2009/08/jenipapo-dos-vieiras.html

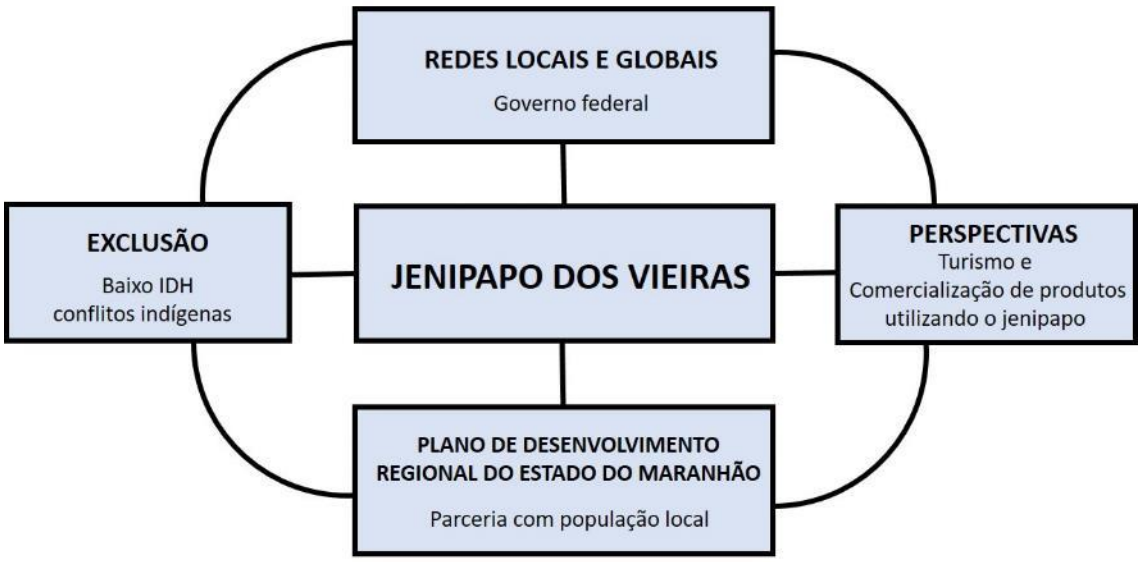
Tomando como exemplo outras cidades brasileiras que possuem lagoas como geradores de volume turístico, temos Florianópolis com a Lagoa da Conceição, Rio de Janeiro com a Lagoa Rodrigo de Freitas e a própria capital do Estado do Maranhão, São Luís com a Lagoa da Jansen. Esta última se trata do exemplo consolidado mais próximo a Jenipapo dos Vieiras. A revitalização na lagoa gerou completa mudança e valorização de parte da área que a margeia.

Seria preciso um investimento em infraestrutura, instalação de equipamentos, bares, restaurantes, deck de contemplação e possibilidades de esporte nas águas da lagoa. Além disso, existe uma possível exploração do turismo religioso, pois segundo Rabelo (2009), acredita-se que foi onde morreu uma importante personalidade para a localidade e a ela é atribuído milagres.

> "A lagoa do Jenipapo é considerada um dos principais pontos turísticos do município, sendo também considerado como tal a cova da finada Jeane, localizada na estrada que liga a sede do município ao povoado Jacaré, que traduz um grande sentimento religioso da população, a qual atribui a falecida Jeane a realização de milagres." RABELO (2009)

Considerado o quadro da atual conjuntura de Jenipapo dos Vieiras em função do que foi apresentado, considerando suas fragilidades e perspectivas de desenvolvimento, a situação que este compreende, hoje pode ser definido pela figura que segue.

Figura 5 – Quadro Síntese: Exclusão x Perspectivas - Jenipapo dos Vieiras



Fonte: Arquivo Pessoal, 2018

CONCLUSÃO

O município de Jenipapo dos Vieiras tem potencial para a crescer e estabelecer uma rede a nível regional e/ou mundial, sustentada pelo potencial inovador trazido pelas possibilidades de utilização de sua lagoa e do fruto – jenipapo. A existência de terra fértil na extensão de seu território e a presença de recursos hídricos são suficientes para o desenvolvimento de uma produção em escala maior, que a de agricultura subsistência, aliada ao fato de o fruto do jenipapeiro possuir propriedades medicinais.

A parceria, mobilização e organização da comunidade trariam benefícios ao município, uma vez que novos empregos seriam gerados, e a economia local poderia se estabelecer independente à administração pública. Além do mais, a imagem da cidade se reestabeleceria, uma vez que sua história é marcada por conflitos de terras, ocasionados, principalmente por índios, e as manchetes que encontramos em jornais trazem notícias relacionadas ao tráfico de drogas, cujo plantio– maconha – é feito em terras indígenas.

Os municípios de baixo IDH do Estado do Maranhão precisam de estratégias de sobrevivência econômica e conexão nas redes urbanas e econômicas afim de ultrapassarem o processo de exclusão que vivem. O Caso de Jenipapos dos Vieras é uma realidade que se repete em vários outros municípios pobres do Estado, que possuem algumas possibilidades e muitos entraves para seu desenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Dunshee de. A esfinge do Grajaú. 2 ed. São Luís: Alumar, 1993.
ALVES, Jovelina Samara Ferreira. Estudo químico e biológico Genipa americana L. Jenipapo/ Jovelina Samara Ferreira Alves.___Natal, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
CASTELLS, Manuel. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura. A Sociedade em Rede. Volume 1, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.
_____.Fim de milênio. Editora Paz e Terra, 2002.
_____. O poder da identidade. Editora Paz e Terra, 2002.

FIGUEIREDO, Raimundo W. de. et al. Características físicas e químicas do Jenipapo. Brasília, 1986.
GEOVIEW. Imagens de jenipapeiros. Disponível em: <http://br.geoview.info/vista_geral,75818090p>. Acesso em: 03 de Outubro de 2018.
INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA. Censo demográfico 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 25 de Setembro de 2018.
_____.História. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/jenipapo-dos-vieiras/historico>. Acesso em: 01 de Outubro de 2018.
INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. Plano Mais IDH: diagnóstico avançado: Jenipapo dos Vieiras. São Luís, 2016. 60p.
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. O que é grilagem? Brasília: INCRA, 2009. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/oqueegrilagem>. Acesso em: 03 de Outubro de 2018.
PFLUEGER, Grete Soares. Redes e ruínas: apogeu e declínio de uma cidade: o caso de Alcântara - Maranhão/Grete Soares Pflueger.___Rio de Janeiro: UFRJ/PROUB, 2011.
PORTAL SÃO FRANCISCO. Jenipapo. Disponível em: <https://www.portalsaofrancisco.com.br/biologia/jenipapeiro>. Acesso em: 03 de Outubro de 2018.
PREFEITURA DE JENIPAPO DOS VIEIRAS. Nossa história. Disponível em: < http://jenipapodosvieiras.ma.gov.br/cidades/cidades>. Acesso em: 02 de Novembro de 2018.
RABELO, Ana Célia. Jenipapo dos Vieiras – Início -13/06/2009. Disponível em: <http://gestar2jenipapolinguagens.blogspot.com/2009/08/jenipapo-dos-vieiras.html>. Acesso em: 09 de novembro de 2018.
VELOSO, Roberto. A esfinge do Grajaú. Disponível em: <https://edicao.jornalpequeno.com.br/impresso/2013/08/28/esfinge-grajau/>.Acesso em: 02 de Outubro de 2018.

APROPRIAÇÃO ESPACIAL URBANA A PARTIR DA ABORDAGEM DOS MARCOS TEÓRICOS DE PLACEMAKING E GENTRIFICAÇÃO

Fernanda Costa da Silva

Rede Metodista de Ensino – IPA
fernandacds@hotmail.com

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

As intervenções e apropriações urbanas vêm sendo aplicadas em diferentes proporções, prevendo soluções colaborativas, mediante práticas de Economia Criativa (FONSECA, 2011; I'ANSON, 2016) e *Placemaking* (FRIDLAY, 2015). Quando se trata da relação de tais práticas ao fluxo turístico, observa-se, sobretudo, a relação destas com o contexto das segmentações turísticas Cultural, de Experiência e Criativo (CABRINI, 2002). Nesse contexto, a cidade é vista como uma representação da condição humana, manifestada por meio da arquitetura em si e da ordenação dos seus elementos, mas também pela maneira como eles são utilizados (CASTROGIOVANNI, 2001). Assim, ressalta-se a importância de se buscarem as qualidades dos espaços públicos de acesso livre, por meio de análise das necessidades percebidas pela sociedade civil, porque as dificuldades existentes nas cidades estão diretamente ligadas à qualidade de vida da comunidade local, tornando-se um problema nocivo ao desenvolvimento turístico, caso não sejam transpostas com a participação da comunidade (BENI, 2007).

Nesse cenário, emerge o debate das várias formas possíveis de participação dos usuários, no contexto do planejamento de tais espaços urbanos. Uma delas está contida na compreensão da relevância das intervenções e das apropriações urbanas como fonte de contribuição ao planejamento dos espaços públicos, porém, visando-se, primeiramente, os autóctones, de modo a não gerar processos de Gentrificação.

Isso posto, como objetivo geral deste trabalho, visa-se contribuir para a discussão acerca da formação de profissionais que compreendam o espaço urbano como dotado de potencialidade turística, mas que, primeiramente, voltem suas habilidades para planejar espaços públicos urbanos que abriguem as necessidades dos autóctontes (portanto usuários cotidianos), de modo que não se produzam ações cujos impactos possam gerar um processo de Gentrificação. Por conseguinte, os objetivos específicos do trabalho são: a) ratificar a acuidade de atenção às necessidades urbanas de lazer da comunidade local (moradores), de forma que tal contemplação reverbere positivamente também para o fenômeno turístico; b) evidenciar a potencialidade de adoção e fomento de soluções, por parte do poder público, para a gestão pública urbana voltada aos espaços de uso público/abertos, a partir de ações de baixo custo, colaborativas, e que integrem moradores aos seus espaços públicos urbanos; e c) sustentar a capacidade participativa dos moradores para melhorias da sua própria cidade.

Do ponto de vista teórico, a discussão do tema proposto justifica-se, por exemplo, através dos argumentos de Kageyma (2011), o qual salienta que o espaço público não deve ser formulado apenas para um grupo de pessoas, destacando que este tipo espaço deva servir a todos os que o acessam. A esse respeito, Andrade (2001) complementa que uma vez desenvolvido e estimulado, o espaço urbano de lazer é capaz de se transformar em uma configuração essencialmente dinâmica. Por sua vez, os espaços que são, concomitantemente de lazer e turismo, situados ao ar livre e de acesso comum, estabelecem a possibilidade de sujeitos identificarem-se e interagirem entre si, através de manifestações culturais diversas (NUSSBAUMER, 2000). Ainda como marcos teóricos relevantes, cabe indicar a relação direta entre os fenômenos de Turismo e da Gentrificação. Embora este termo tenha sido cunhado na década de 1960,

a discussão acerca dele vem tomando corpo especialmente nas últimas décadas, notadamente em destinos turísticos europeus (e.g. DOMÍNGUEZ, 2018).

A justificativa da abordagem do tema embasada em dados contemporâneos emerge, na medida em que, de acordo com Santiago e Heemann (2015), ações alusivas ao que determina a teoria do *Placemaking* vêm se colocando, há décadas, como possíveis soluções aos espaços públicos urbanos gentrificados (ou em processo de Gentrificação). Essas práticas vêm indicando tanto respostas possíveis para um melhor aproveitamento de espaços públicos urbanos, como para uma melhor integração entre autóctones e visitantes. No Brasil, por exemplo, a discussão relativa ao *Placemaking* vem aumentando, tanto a partir de projetos temporários, como de permanentes. Pode-se citar São Paulo, SP, como exemplo, através de ações desenvolvidas no Beco do Batman, ou através do movimento "A batata precisa de você", o qual promove ocupação no Largo da Batata com atividades diversas, fortalecendo a relação afetiva da comunidade com o ambiente em questão (FACEBOOK A BATATA PRECISA DE VOCÊ, 2014) [112]. Outro exemplo possível pode ser referenciado no Rio de Janeiro, RJ, mediante o projeto *Parking Day*, evento oriundo de movimento mundial que visa a transformação de espaços que seriam para estacionamento em espaços públicos, cuja promoção se volte para a interação entre pessoas (SANSÃO, 2011).

Pelo exposto, a seção subsequente aprofunda os marcos teóricos desta pesquisa. Em seguida, serão expostos a metodologia e os resultados do trabalho, e, na sequência, as considerações finais.

REFERENCIAL TEÓRICO

Placemaking

O *Placemaking* passou a ganhar notoriedade e formulação teórica a partir da *Project for Public Spaces* (PPS)[113], tendo como precursor William Whyte, nos anos 1970, quando este buscou investigar as necessidades e aspirações dos usuários dos espaços urbanos, especialmente os de uso público. A partir de então, o teórico buscou estabelecer estratégias junto à sociedade civil, de modo que houvesse efetiva contribuição ao desenvolvendo de espaços públicos urbanos (SANTIAGO; HEEMANN, 2015).

Contemporaneamente, Santiago e Heemann (2015) salientam os aspectos que compõem os espaços públicos bem-sucedidos. Eles se voltam para a realização das celebrações, das trocas econômicas e sociais, bem como para a possibilidade de encontros entre diversidade de indivíduos (quanto a idades, gêneros, renda, classe social e culturas). Assim, um espaço público bem-sucedido possui quatro qualidades de configuração fundamentais, quais sejam: acessibilidade; possibilidade de atividades e usos variados; conforto; e sociabilidade.

Ainda de acordo com Santiago e Heemann (2015), importa dizer que o primeiro princípio transformador do espaço público é a comunidade, visto ser ela a principal especialista em vários aspectos de uso e transformação espacial. Em adição, tem-se

[112] Página do Facebook A Batata Precisa de Você. Disponível em: <https://pt-br.facebook.com/abatataprecisadevoce>. Acesso em: 06 nov. 2016.
[113] Para mais informações acessar o site <https://www.pps.org/>.

que somente a sociedade civil que ocupa um espaço é capaz de criar um senso de propriedade comunitária, contribuindo, por conseguinte, com o desenvolvimento de um planejamento urbano que atue em benefício da própria comunidade. Por isso, é possível afirmar que ações relacionadas à teoria do *Placemaking* possuem ligação direta com a participação comunitária, abrangendo o planejamento, o desenho, a gestão e a programação de espaços públicos.

Como bons exemplos de espaços públicos impactados por práticas de *Placemaking* é possível citar o Park Columbus e o Bryant Park, ambos nos Estados Unidos da América (EUA), por darem razão ao seu uso a partir da percepção e da apropriação comunitária (SANTIAGO; HEEMANN, 2015). Já no contexto da América Latina, é pertinente aludir às práticas fomentadas pela organização sem fins lucrativos Lugares Públicos, a qual busca fomentar ações de desenho participativo e gestão sustentável de espaços públicos no México[114].

Na realidade brasileira é expressivo o aumento de apropriações colaborativas em espaços públicos, as quais podem ser consideradas como fundamentais a um planejamento urbano mais inclusivo. Pode-se citar, como exemplo, ações em uma das maiores capitais do Brasil, Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, cujo movimento turístico se ampara, sobretudo, nas segmentações de Turismo Urbano, de Eventos, de Experiência e Cultural. Nesta cidade há várias iniciativas que podem ser relacionadas ao *Placemaking*, como o "Yoga: Alimento Para a Alma"[115], projeto que promove aulas de yoga gratuitas à comunidade, utilizando espaços públicos de acesso irrestrito; e o projeto "Tô Na Rua"[116], o qual promove ações de apropriação de espaços públicos (praças, ruas e parques), conferindo ao meio urbano a diversidade de usos e conexões a partir da promoção de bazares, shows de música e gastronomia.

p. 532

Pelo exposto, de uma maneira geral, na relação entre espaços públicos urbanos, usos locais e usos voltados ao lazer, mediante práticas de *Placemaking*, é importante ratificar que o planejamento e a gestão do ambiente urbano devem atender às demandas dos usuários, da forma mais ampla possível – ou seja, deve estar voltado tanto aos usuários cotidianos, como aos usuários eventuais, como os turistas (MOURA, 2007). Sob outra perspectiva, mais precisamente da visão humanística da geografia, associando-se tais práticas ao turismo, tem-se que o desenvolvimento deste setor em uma cidade pode promover avanços associados em âmbito econômico, social, cultural, estrutural e ambiental na realidade contemporânea. Nesse cenário, o turismo pode se tornar peça chave de desenvolvimento, resultando na qualidade da vida urbana (Idem, 2007). Contudo, este mesmo fenômeno pode fomentar os processos de Gentrificação, direta ou indiretamente, conforme exposto na seção subsequente.

[114] Para mais informações sobre a organização, acessar o site <http://lugarespublicos.org/>.
[115] Informações disponíveis na página do Facebook "Yoga: Alimento para a alma", cujo acesso é possível através do endereço: <https://pt-br.facebook.com/yogalimentoparalma>. Acesso em: 06 nov. 2016.
[116] Informações disponíveis na página do Facebook "Tô na Rua", cujo acesso é possível através do endereço: < https://www.facebook.com/tonaruamurb/>.

Gentrificação

Para a abordagem proposta neste artigo a Gentrificação é entendida como sendo oriunda de operações urbanas que "elegem" certos espaços considerados centralidades e que, por isso, os transformam em áreas de investimentos (BIDOU-ZACHARIASEN, 2007; ZUKIN, 2000). É possível relacionar tal fenômeno à gestão "governo empresário" (SELBY, 2004, p. 14; SMITH, 2007), a partir da qual a própria urbanização se concretiza como negócio e o capital confere às cidades a uma (re)configuração[117].

A abordagem da Gentrificação, na perspectiva de práticas culturais e do fluxo turístico, ganhou luz, nos últimos anos, associada especialmente aos fenômenos *overtourism* e turismofobia (e.g. DOMÍNGUEZ, 2018), havendo aprofundamento de discussão centrado na realidade europeia[118]. Assim, além dos fenômenos reconhecidamente afetos à Gentrificação – especialmente a especulação imobiliária e a interferência do Estado na gestão espacial –, o turismo também vem fortalecendo a Gentrificação em alguns espaços, mesmo quando aliado a práticas de *Placemaking*. Um dos exemplos mais significativos de tal relação na realidade brasileira (Gentrificação-Turismo-*Placemaking*) pode ser verificado no Elevado Presidente João Goulart, em São Paulo, SP (também chamado de "Minhocão"). Neste espaço, inicialmente construído para contemplar deslocamento automotivo, há alguns anos se observa estabelecimento de práticas de lazer local, *Placemaking* e, em consequência disso, de Turismo Urbano, de modo que se pondera a possibilidade de aumento de preço dos imóveis do entorno, consistindo, portanto, em um possível fenômeno de Gentrificação (WHITAKER, 2014).

Em suma, muito embora o pressuposto das práticas de *Placemaking* consista em proporcionar melhores espaços para os usuários, sobretudo os autóctones, observa-se atualmente situações paradoxais, nas quais há possibilidade de tais práticas colaborarem para processos de Gentrificação. A partir de tal relação verificada na contemporaneidade, a próxima seção apresentará como é possível, metodologicamente, trabalhar as teorias até então expostas, aplicadas à formação superior de Turismo.

METODOLOGIA

Este trabalho configura-se como Estudo de Caso de abordagem qualitativa (DENCKER, 1998). Isso porque o estudo parte da aplicabilidade de disciplina teórico-prática do Curso de Bacharelado em Turismo do IPA – Rede Metodista de Ensino, denominada Tópicos Especiais em Turismo e Hotelaria. Disciplina de módulo teórico livre, que se relaciona a temas contemporâneos, desde 2015 consiste em produzir uma ou mais ações coletivas por semestre, cuja abordagem e a prática estão amparadas nos preceitos de interatividade com o meio urbano, através de intervenções temporárias em espaços públicos já tratados como relacionados ao lazer e/ou ao turismo, ou com potencial para tanto, de acordo com a percepção dos educandos matriculados.

[117] Por vezes tratada como "revitalização" ou "qualificação".
[118] Nesse cenário, em Barcelona, por exemplo, há grupos e conselho específicos para discussão de questões de turismo e Gentrificação, bem como já houve a elaboração de um Plano de Urbanismo para o Turismo.

A construção de explanação de conteúdo adveio da percepção de baixa discussão acerca de práticas urbanas de lazer relacionadas ao turismo no Curso de Bacharelado em Turismo da Rede Metodista de Ensino – IPA. Em complemento, um discurso recorrente em sala de aula, em disciplinas distintas, vinha se estabelecendo como banalizado: a divisão entre o "eu" e o "eles", sendo o primeiro o educando e o segundo conferido ao poder público. Em suma, observou-se que repetidas vezes as obrigações do meio urbano eram atreladas somente ao poder público (tanto de maneira positiva, mas essencialmente no que tange aos aspectos negativos), de forma que o sujeito educando sempre era colocado em pauta como passivo e pouco propositivo, ou com baixo potencial realizador para práticas urbanas viáveis, quanto à melhora de espaços públicos de uso irrestrito.

A partir de tal constatação, construiu-se uma narrativa para a disciplina de Tópicos Especiais em Turismo e Hotelaria que pudesse fazer a relação entre temas mais familiares à formação do Bacharel em Turismo (Turismo Urbano, Turismo Cultural, Turismo de Experiência e Turismo Criativo) e as teorias de *Placemaking* e Gentrificação. Tal construção deu-se mediante uso de bibliografia de fontes primária e secundária, vídeos de conteúdo variado de diversas partes do País e do mundo e, substancialmente, mediante fontes que suscitassem casos reais ocorridos em Porto Alegre, objetivando-se ilustrar a capacidade organizativa e colaborativa da comunidade local para resolução de problemas urbanos afetos ao lazer e, por consequência, ao turismo.

p. 534

Partindo-se de tal ilustração, a ligação com a abordagem sobre Gentrificação sempre foi realizada como encerramento dos módulos teóricos, como forma de trazer a reflexão sobre o potencial positivo e negativo do fenômeno turístico, então relacionado ao capital imobiliário. Em complemento, é relevante informar que independentemente do semestre em que se deu a disciplina, nenhum dos educandos havia tomado conhecimento das teorias de *Placemaking* e Gentrificação até o momento de abordagem em sala de aula. Do contrário, termos relacionados a Turismo Urbano, Turismo Cultural, Turismo de Experiência e Turismo Criativo eram melhores compreendidos em uma abordagem inicial.

De acordo com o perfil dos educandos, a metodologia de sala de aula tem se alternado, também, como forma de verificar ocorrência da variação de depreensão de conteúdos e sua aplicabilidade nos trabalhos de campo. Na primeira ação, executada em 2016, a metodologia empregada embasou-se, sobretudo, em aulas expositivas[119] (LIBÂNEO, 1998). Na segunda ação, feita no segundo semestre de 2016, e na ação seguinte, em 2017, a metodologia centrou-se no formato de aulas expositivas dialogadas[120] (PINA; SARAIVA; SOUTO, 2004). Já para a ação de 2018[121] houve emprego de metodologia de sala de aula invertida[122] (CHRISTENSEN; HORN; STAKER, 2013; PLATERO JAIME; TEJEIRO KOLLER; REIS GRAEML, 2015).

Em todas as turmas, a proposta da disciplina sempre foi esclarecida como teórico-prática, de maneira que o trabalho de conclusão deveria ocorrer de forma

[119] Aulas semipresenciais com três educandas matriculadas e carga horária presencial reduzida.
[120] Aulas presenciais com turmas de 28 e cinco alunos matriculados.
[121] Aulas presenciais com turma de oito educandos matriculados.
[122] Originalmente denominada de *flipped classroom.*

coletiva e de livre escolha dos educandos, mantendo-se relação com um ou mais módulos teóricos abordados no semestre – Cultura e Arte; Comunicação; Turismo Urbano; Turismo Cultural; Turismo de Experiência; Cidade Criativa; Turismo Criativo; *Placemaking*; e Gentrificação.

Para nortear a escolha dos projetos (parte prática), os passos suscitados foram: a) pensar em espaços urbanos de uso irrestrito da cidade, que sirvam tanto ao lazer como ao turismo, ou que tenham potencial para tanto; b) refletir sobre problemas de tais espaços; c) focar em um ou mais problemas que consiga resolver, enquanto cidadão; d) elencar as soluções que sejam mais democráticas (quanto ao acesso do espaço em questão e suas respectivas melhorias, mediante realização do projeto); e) estabelecer metodologias viáveis para resolução de problema (do ponto de vista financeiro, de recursos humanos e de execução temporal); f) elencar possíveis parceiros para execução da proposta; g) relacionar o tema do projeto e a solução do problema a um ou mais módulos teóricos da disciplina; e h) compor a proposta de maneira que não seja uma potencial geradora de Gentrificação.

Para que fosse possível avaliar as diversas metodologias empregadas, em relação às teorias abordadas em sala de aula e nas atividades práticas, foi aplicado questionário aos educandos que já haviam cursado tal disciplina, sendo estes formados ou não. A participação ocorreu de maneira espontânea, configurando amostra por conveniência (LAKATOS; MARCONI, 2008).

A ferramenta empregada para tanto foi o questionário *online* da plataforma Google. As questões foram divididas em seções: caracterização de participantes (duas questões fechadas, de fato); avaliação de projetos (questões fechadas de opinião, organizadas em duas questões de escolha única, uma em escala e uma questão aberta não obrigatória) e avaliação da disciplina (questões fechadas de opinião e de intenção, organizadas em sete questões de escala, duas de múltipla escolha e uma questão aberta não obrigatória). Sobre o total de 44 educandos que já cursaram tal disciplina houve participação de dezenove e a coleta se deu entre os meses de outubro e novembro de 2018.

Porto Alegre e sua relação com as teorias propostas

Pregressamente à exposição dos resultados é relevante contextualizar os espaços onde as intervenções (parte prática da disciplina) ocorreram. Todas elas se deram em espaços públicos urbanos de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul. A cidade possui uma forte característica relacionada aos segmentos do Turismo Urbano, Cultural e de Eventos, possibilitando tanto aos turistas como aos locais uma grande diversidade de atrativos culturais, como prédios de grande valor histórico e que hoje em dia abrigam museus, casas de culturas e centros culturais, e, ainda, atrativos culturais que podem ser encontrados ao ar livre (PORTO ALEGRE, [201-]).

Especificamente em relação ao mote da Gentrificação em Porto Alegre, é pertinente fazer uma breve explanação histórica e uma exposição sobre tal fenômeno nos dias atuais. O primeiro dos movimentos de Gentrificação pode ser referenciado aos governos Otávio Rocha (1924-1928) e Alberto Bins (1928-1937), quando o poder público passou a investir na área central da cidade, acarretando expulsão de camadas de renda mais baixa daquele espaço, especialmente mediante cobrança de impostos sobre

imóveis. A partir da década de 1950, a capital fez parte de uma tendência nacional de êxodo rural, quando se deu o processo de formação enquanto metrópole (consolidada como tal na década seguinte), bem como, em paralelo, o aumento da concentração das terras urbanas nas mãos de poucas empresas. Na década de 1970 houve nova expansão urbana e de infraestrutura viária. Nos anos 1980, o setor imobiliário restringiu a sua oferta para a parcela da população de renda mais alta, em condições de arcar com o custo imobiliário elevado (gerando-se reflexos na distribuição espacial da oferta). Em especial na segunda metade de 1990, houve uma série de transformações urbanas, econômicas e governamentais, que impulsionaram o interesse ao crédito imobiliário por parte de bancos e instituições financeiras em geral, impactando em novos desenhos territoriais da capital. Nos anos 2000 houve um perceptível aumento de oferta e consumo de habitações de alto padrão, especialmente na zona Sul (predominantemente no bairro Santa Teresa). Contudo, a ocupação média daquela região ainda era de baixa renda, por conta de áreas de favela. Especialmente a partir da segunda década dos anos 2000, observou-se o estabelecimento de novas centralidades: eixo centro-leste (radiais Porto Alegre, Nilo Peçanha e 24 de Outubro); e eixo centro-sul (que acompanha a longitude da borda do Lago Guaíba, incluindo também uma região adjacente, denominada 4° Distrito) (FLECK, 2017).

Tanto os movimentos de Gentrificação como os voltados ao *Placemaking* têm ganhado destaque na capital. Os primeiros têm sido referenciados especialmente em relação ao 4° Distrito, contemporaneamente conhecido como “Distrito Criativo”. Tal associação ganhou, inclusive, série jornalística especial (CONOFRE, 2017). Já as práticas que encerram em si pressupostos teóricos de *Placemaking* têm sido observadas tanto em ruas como em praças e parques da cidade, além de viadutos, notadamente voltados à violência em anos pregressos. Um exemplo relevante é verificado no Viaduto Imperatriz Dona Leopoldina (também conhecido como "Viaduto do *Brooklyn*"), onde hoje ocorrem eventos mais comumente voltados à cultura hip hop, ao samba e a manifestações sociais e políticas contemporâneas (FLECK, 2018; MOTOROLA, 2018).

Observando em Porto Alegre o aumento, tanto da Gentrificação, como das iniciativas voltadas ao *Placemaking*, a disciplina de Tópicos Especiais de Turismo e Hotelaria da Rede de Ensino Metodista - IPA passou a disponibilizar a discussão teórica e a aplicabilidade prática no meio urbano, de maneira contribuir para a formação de profissionais voltados a tais manifestações.

PRINCIPAIS RESULTADOS

Exposição de resultados oriundos das intervenções

A primeira intervenção foi oriunda de disciplina semipresencial, com três educandas, e ocorreu em junho de 2016. Ela buscou dar atenção a um espaço comumente visto como inseguro, a partir de um evento temático noturno[123].

A segunda intervenção foi oriunda de disciplina presencial, com 28 educandos, e ocorreu em dezembro de 2016. Ela se dividiu em dois projetos paralelos, os quais

[123] Evento criado na rede social Facebook: <https://www.facebook.com/events/130624467355262/?active_tab=about>.

compuseram um mesmo evento de encerramento, com iniciativas que visaram chamar atenção para o cuidado possível de uma praça pública.

A terceira intervenção ocorreu entre setembro e novembro de 2017, com cinco educandos, quando então houve a formação do "Coletivo Temporário de Turismo e Urbanidades"[124]. A partir da formação do grupo, foram desenvolvidas quatro propostas, comunicadas ao grande público em formato de eventos diurnos.

A quarta intervenção deu continuidade ao Coletivo, tendo ocorrido entre abril e junho de 2018, com turma de oito educandos. Ao todo foram desenvolvidos quatro projetos, essencialmente promovidos através de redes sociais, com intervenções nos espaços públicos divulgadas em ambiente virtual. Na sequência, o Quadro 1 compila as atividades realizadas.

Quadro 1 – Compilação de atividades realizadas

Ano/ semestre	Nome do projeto	Atividades	Parcerias estabelecidas
2016/1	Escadas que Conectam	• Distribuição de bebidas quentes de boas-vindas; • Performance musical ao vivo; • Varal de troca de postais e imagens turísticas da cidade por mensagens; • Intervenções temporárias em muros; • Iluminação alternativa temporária; • Exibição de documentário sobre Porto Alegre.	• TransLAB.URB; • Curso de Música da Rede Metodista de Ensino – IPA.
2016/2	Festival da Boa Vizinhança: *Placemaking* Turismo - IPA: Intervenção na praça	• Intervenção temporária em calçada para traçar roteiro até a praça; • Plantio de flores; • Criação de horta urbana; • Instalação de mural temporário com aula de grafitagem; • Limpeza da praça; • Instalação de lixeiras.	• TransLAB.URB[125].
	Festival da Boa Vizinhança: Conexão IPA	• Café de acolhida; • Troca de livros por mensagens; • Distribuição de folhetaria turística da cidade.	
2017/2	Já leu num ponto turístico hoje?	• Doação de livros em espaços públicos.	
	Procura-se mais turismo	• Distribuição de cartazes com informativos turísticos em pontos públicos da cidade (paradas de ônibus, bancos de parques e praças, pontos de ônibus, etc.).	

p. 537

[124] Página da rede social Facebook: <https://www.facebook.com/pg/coletivotemporarioturismoeurbanidades>.

[125] O TransLAB.URB é um coletivo autônomo que trata sobre questões acerca urbanas, desenvolvendo projetos de experimentação e prática em inovação social urbana, divididos em três categorias, quais sejam: Cocriação e Participação, Educação Urbanística e Ativação Urbana (rede social do coletivo < https://www.facebook.com/pg/TransLAB.URB/about/>).

	Olhe o Degrau – Escadaria João Manuel	• Distribuição de mudas em troca de mensagens de afeto ao espaço; • Decoração temporária da escadaria.	• Associação de Hortas Urbanas do Centro Histórico de Porto Alegre.
	Livros na Rua	• Tarde para doações e trocas de livros na Escadaria João Manuel.	
	Mensagem na Caixa	• Estabelecimento de três pontos de troca de livros por mensagens sobre Porto Alegre, para incentivar o consumo turístico/ de lazer desta pelos próprios moradores, durante final de semana de realização da 63a Feira do Livro de Porto Alegre.	• Câmara do Livro de Porto Alegre.
2018/1	Já leu num ponto turístico hoje, em 2018?	• Doação anônima de livros em espaços públicos dotados, concomitantemente, de atratividade turística e uso para lazer urbano; • Inserção de cartão postal junto a cada um dos livros doados, indicando outro ponto de lazer da cidade, para fazer a leitura do livro.	
	Vale a pena conhecer	• Distribuição de garrafas em pontos turísticos já consagrados da cidade, contendo bilhetes com indicação de outros pontos para se conhecer, mas que não tivessem apelo turístico trabalhado pelo poder público.	
	Caça à memória urbana	• Mapeamento de linha de ônibus que abrangesse maior número de pontos do Centro Histórico relacionados ao turismo, de forma relevante, do ponto de vista dos educandos; • Eleição da linha C2; • Distribuição de mapas interativos impressos, fixados em todas as paradas de ônibus da linha, contendo marcação da parada e de um ponto turístico próximo a ela, com breve mensagem de indicação para visitar o ponto.	
	Não acredito que tu não conheces!	• Projeto interativo contendo 16 vídeos de curta duração, compilados em um único material, divulgado na rede social do projeto; • O vídeo compilado expressou lugares peculiares da cidade, através da ótica dos educandos e de um convidado por educando, como maneira de fomentar a visita e a conexão física e simbólica a tais pontos.	

p. 538

Pelo exposto, a partir das práticas de interação dos educandos com os espaços públicos urbanos, como principais resultados alcançados pode-se elucidar: a) realização de doze intervenções urbanas temporárias em espaços públicos, as quais estimularam a interação entre usuários diversos, de maneira democrática; b) formação de um novo

olhar de estudantes acerca das potencialidades do meio urbano para o lazer o turismo; c) aplicabilidade dos conceitos de *Placemaking* mediante projetos coordenados e operados pelos educandos, com reflexão sobre Gentrificação durante todos os processos; e d) formação de rede de colaboração entre Academia, poder público, terceiro setor e setor privado.

Exposição de resultados oriundos de questionários

A maioria (treze) dos participantes da pesquisa *online* já está formada. Também a maioria dos participantes (doze) fez parte dos projetos do segundo semestre de 2016.

Após caracterização de respondentes, a primeira parte das questões centrou-se em tratar da avaliação de projetos. Para quinze educandos, os temas escolhidos foram classificados como muito bons e para quatro foram bons, não havendo avaliação negativa em tal quesito. Para tal avaliação havia possibilidade de justificar sua resposta. Dois participantes o fizeram, utilizando as seguintes descrições: “Os assuntos abordados na disciplina me deram novas formas de ver o Turismo, de me ver inserida no Turismo”; e “Porque valorizou um lugar pouco utilizado pelos moradores”.

Na sequência, os participantes foram perguntados sobre a dificuldade de administração dos projetos. Para a maior parte deles (sete pessoas), a maior dificuldade foi estabelecer conexões para atrair participantes aos projetos/ eventos. Em seguida (para cinco pessoas), foi citada a dificuldade de cumprimento de cronograma de ações. Em iguais referências (para duas pessoas) foram citadas as dificuldades de relacionamento entre colegas, definição de espaços para aplicabilidade das propostas práticas e de relação das teorias com as práticas. Nenhum participante da pesquisa citou como dificuldades: administração de recursos financeiros, compreensão e/ou pesquisa da teoria e definição dos temas dos projetos.

Em seguida, os participantes foram convidados a apontar os quesitos mais fáceis de lidar durante o desenvolvimento de seus projetos. Para a maior parcela (sete pessoas), a aplicabilidade da teoria em uma ação prática/concreta foi o quesito mais fácil a ser desenvolvido. Com sensível diferença (seis pessoas), o relacionamento entre os colegas de equipe foi apontado como o mais fácil. A compreensão e/ou pesquisa da teoria foi classificada como mais fácil para duas pessoas e, igualmente para uma pessoa, foram classificados como critérios mais fáceis os quesitos administração de recursos financeiros, cumprimento de cronograma, definição de espaços, definição de temas, estabelecimento de conexões para atrair participantes aos projetos/ eventos e estabelecimento de parcerias.

A parte seguinte do questionário centrou-se em coletar percepções acerca da disciplina. Na primeira etapa de tal seção do questionário os educandos foram convidados a conferir níveis de satisfação a critérios pré-determinados. Para todos os critérios os níveis disponíveis foram de 1 a 5, sendo 1 o nível mais baixo de satisfação e 5 o nível mais alto de satisfação. O Quadro 2 a seguir compila os níveis de satisfação dos participantes em relação aos critérios:

Quadro 2 – Níveis de satisfação de educandos quanto ao conjunto metodológico empregado pela disciplina

Critério avaliado	Níveis atribuídos e respectivos números de participantes que os escolheram
Teorias abordadas no semestre	Nível 5 - 15 pessoas/ Nível 4 - 4 pessoas
Metodologia de sala de aula	Nível 5 - 13 pessoas/ Nível 4 - 6 pessoas
Metodologia de campo (execução de projetos)	Nível 5 – 12 pessoas/ Nível 4 – 5 pessoas/ Nível 3 – duas pessoas
Tempo de aula teórica (duração/ carga horária reservada para abordagens teóricas)	Nível 5 – 8 pessoas/ Nível 4 – 6 pessoas/ Nível 3 – 5 pessoas
Tempo para a parte prática (duração/ carga horária reservada para execução de projetos)	Nível 4 – 8 pessoas/ Nível 3 – 6 pessoas/ Nível 5 – 5 pessoas
Recursos utilizados para desenvolvimento da disciplina (vídeos, apresentações, bibliografia em geral, visitas técnicas, linguagem utilizada pela docente responsável, intercâmbio com parceiros/ entidades, infraestrutura da instituição, etc.)	Nível 5 – 5 pessoas/ Nível 4 – 4 pessoas/ Nível 3 – 3 pessoas

Acerca de tais critérios avaliados é possível observar que expressiva maioria foi avaliada com níveis altos (entre 5 e 4), havendo oscilação para o tempo destinado à parte prática (aplicação dos projetos nos espaços públicos), único critério que recebeu avaliação de nível 3. É possível relacionar tal resultado à avaliação de dificuldades dos educandos, já que para cinco pessoas (quase o mesmo número que conferiu nível 3 de satisfação a tal quesito), foi citada a dificuldade de cumprimento de cronograma de ações. Acerca dos níveis de avaliação, ainda é relevante destacar que nenhum dos critérios foi avaliado com os níveis mais baixos (1 e 2).

Ainda sobre os níveis de satisfação de tal seção do questionário, é importante destacar a relação das médias conferidas aos critérios em relação aos tipos de metodologias empregadas em sala de aula e a respectiva variação destes em distintos semestres. A Tabela 1 a seguir compila tais informações:

Tabela 1 – Relação entre médias dos níveis de satisfação e o tipo de metodologia empregada pela disciplina no semestre de referência

Critério avaliado	Média simples entre todos os avaliadores	Média simples de acordo com metodologia do semestre de referência		
		Expositiva	Expositiva dialogada	Sala de aula invertida
Teorias abordadas no semestre	**4,7**	**5,0**	4,8	4,6
Metodologia de sala de aula	4,6	4,5	**4,9**	4,2
Metodologia de campo (execução de projetos)	4,5	4,5	**4,8**	3,8
Tempo de aula teórica (duração/ carga horária reservada para abordagens teóricas)	4,1	4,0	4,1	**4,2**
Tempo para a parte prática (duração/ carga horária reservada para execução de projetos)	3,9	3,5	**4,0**	3,8
Recursos utilizados para desenvolvimento da disciplina (vídeos, apresentações, bibliografia em geral, visitas técnicas, linguagem utilizada pela docente responsável, intercâmbio com parceiros/ entidades, infraestrutura da instituição, etc.)	4,4	4,0	**4,8**	3,8
Média simples geral	**4,3**	4,25	**4,5**	4,0

A média simples geral de todos os critérios foi de 4,3, sem considerar o semestre de referência. Quando houve tal consideração, a melhor média simples foi atribuída ao semestre em que houve emprego de metodologia expositiva dialogada. Observa-se que em geral o aporte teórico apresentado aos educandos foi o critério com melhor média simples, independentemente do semestre cursado, ao passo que a menor média simples foi conferida ao critério do tempo destinado para a execução dos projetos.

Na sequência de tais avaliações, os participantes da pesquisa avaliaram as partes teóricas da disciplina que mais gostaram de estudar (questão de múltipla escolha). Teorias de Criatividade, Economia Criativa, Cidade Criativa e *Placemaking* obtiveram melhores avaliações, com dez referências cada. As teorias relativas ao segmento de Turismo Urbano foram as menos escolhidas, com cinco referências. Em complemento a tal questão, os participantes foram questionados sobre aprofundamento de teorias da disciplina e questão. Assim, se houvesse a possibilidade de cursar uma disciplina de módulo aberto novamente, eles indicaram qual o tema/ a teoria que gostariam de estudar novamente. A maioria dos participantes (onze pessoas) escolheu teorias relativas à Criatividade, Economia Criativa e Cidade Criativa. Em seguida, sete pessoas escolheram teoria relativa ao *Placemaking*. As teorias menos escolhidas foram, em igual proporção (para quatro pessoas), Turismo Urbano e Gentrificação.

A penúltima questão buscava identificar a relação específica entre conhecimento depreendido a partir da disciplina em questão e a relação entre Turismo e Gentrificação. Para dez pessoas houve concordância total com tal relação, ao passo que para nove pessoas houve concordância. Nenhum dos participantes mostrou nível neutro ou negativo sobre a relação expressa. Ou seja, todos os participantes compreenderam, com a disciplina em questão, a relação entre os fenômenos de Turismo e Gentrificação. Não houve variação significativa entre a depreensão de tal relação e o tipo de metodologia ofertada no semestre de referência.

Ao final do questionário os participantes foram convidados a deixar sugestões e comentários. Um comentário foi feito acerca da importância de tal disciplina para ampliação/variedade de conhecimento; foi feita uma sugestão para formação de grupo multidisciplinar, que contenha profissionais de diversas áreas de formação e atuação, como maneira de contribuir para o debate dos temas da disciplina em questão; houve um comentário sobre a importância da disciplina para escolha posterior do tema de trabalho de conclusão de curso; e houve um comentário sobre a importância de se ter carga horária maior para aprofundamento teórico de disciplinas, tal como ocorreu na disciplina em questão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho visou, como objetivo geral, contribuir para a discussão acerca da formação de profissionais que compreendam o espaço urbano como dotado de potencialidade turística, mas que, primeiramente, voltem suas habilidades para planejar espaços públicos urbanos que abriguem as necessidades dos autóctontes, de modo que não se produzam ações cujos impactos possam gerar um processo de Gentrificação. Para tanto, o trabalho estabeleceu objetivos específicos.

O primeiro deles centrou-se em ratificar a importância da atenção às necessidades urbanas de lazer da comunidade local, de forma que tal contemplação reverbere positivamente também para o fenômeno turístico. A relação estabelecida entre as teorias e as práticas urbanas desenvolvidas pelos educandos evidenciou tal possibilidade, na media em que o total de educandos apontou ter conseguido depreender as teorias expostas na disciplina utilizada como estudo de caso deste trabalho. O segundo objetivo específico buscou evidenciar a potencialidade de adoção e fomento de soluções, por parte do poder público, para a gestão pública urbana voltada aos espaços de uso público/abertos, a partir de ações de baixo custo, colaborativas, integradoras de moradores aos seus espaços públicos urbanos. O conjunto dos projetos desenvolvidos pelos educandos, em todas as edições da disciplina em questão, ilustra a possibilidade de adoção de soluções simples (do ponto de vista financeiro e operacional), por parte do poder público, para contemplar tal objetivo. Por fim, o terceiro objetivo específico visou sustentar a capacidade participativa dos moradores para melhorias da sua própria cidade. A esse respeito, tem-se que tanto os participantes externos às propostas (moradores, convidados, parceiros, etc.), como os educandos realizadores destas, podem ser considerados os agentes participativos de ações para melhorias da sua própria cidade. Em suma, a própria realização das intervenções, na sua diversidade de aplicabilidade, em espaços urbanos e com formatos distintos, exprime a contemplação de tal objetivo. Pelo exposto, o objetivo geral do trabalho foi

alcançado, na medida em que elucida-se, com a narrativa pregressamente exposta, a viabilidade de formação superior em Turismo com teorias que se voltem, também, às teorias de *Placemaking* e de Gentrificação (não tão comumente abordadas na formação superior em tal área do conhecimento).

Nesse contexto, importa salientar que teorias relativas à Criatividade, Economia Criativa e Cidade Criativa, assim como a teoria afeta ao *Placemaking* terem obtido melhores avaliações, bem como terem sido apontadas para aprofundamento de estudos, sinalizam bom nível de aceitação da discussão do contexto urbano e sua relação concomitante com o fenômeno do Turismo e do *Placemaking*. Em complemento, a aplicabilidade da teoria em uma ação prática/concreta ter sido considerado o quesito mais fácil a ser desenvolvido na disciplina em questão ratifica a boa aceitação da proposta teórica e metodológica estabelecida para Tópicos Especiais em Turismo e Hotelaria. Contudo, um dos pressupostos básicos do *Placemaking*, a saber, estabelecimento de parcerias (SANTIAGO; HEEMANN, 2015), deve ser melhor trabalhado em atividades futuras, visto que tal critério foi apontado pelos educandos como aquele que apresentou maior nível de dificuldade para ser desenvolvido.

Levando-se em conta que a disciplina de Tópicos Especiais em Turismo e Hotelaria continuará a ser ofertada no Curso de Bacharelado em Turismo da Rede Metodista de Ensino – IPA, e que, portanto, novos educandos realizarão outros projetos, os estudos acerca da depreensão de conteúdos, da relação destes com as atividades práticas, bem como dos resultados das intervenções no meio urbano não cessam com este trabalho. Assim, futuramente, almeja-se atingir o mínimo de trinta respondentes do questionário, para que seja possível compor um estudo estatístico descritivo não paramétrico, como forma de generalizar dados e verificar a possibilidade de estabelecimento de relações e correlações estatísticas entre os critérios avaliados na ferramenta em questão e, em complemento, contribuir para aperfeiçoamento do ensino da relação entre os fenômenos do Turismo, do *Placemaking* e da Gentrificação no contexto contemporâneo.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, José Vicente de. Gestão em lazer e turismo. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2001.

BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine. Introdução. In: De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006, p.21-58.

CONOFRE, Fernanda. Gentrificação. In: Sul 21. Disponível em: <http://especiais.sul21.com.br/gentrificacao/extirparam-o-cancer-o-olhar-de-quem-nao-tem-o-direito-de-pertencer-a-cidade/ >. Acesso em: 10 out. 2018.

DENCKER, Ada. Métodos e técnicas de pesquisa em turismo. São Paulo: Futura, 1998.

DOMÍNGUEZ, Alan Quaglieri. Turismofobia, ou o turismo como fetiche. In: Revista do Centro de Pesquisa e Formação. Edição Especial Ética no Turismo. São Paulo: SESC, 2018. p. 22-30.

FLECK, Giovana. Gentrificação. In: Sul 21. Disponível em: <http://especiais.sul21.com.br/gentrificacao/extirparam-o-cancer-o-olhar-de-quem-nao-tem-o-direito-de-pertencer-a-cidade/ >. Porto Alegre, 2018. Acesso em: 10 out. 2018.
FLECK, Giovana. Sob o viaduto do Brooklyn, ocupação de espaço público com batalhas de MC's. In: Sul 21. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/cidades/2018/01/sob-o-viaduto-do-brooklyn-ocupacao-de-espaco-publico-com-batalhas-de-mcs/>. Porto Alegre, 2018. Acesso em: 03 nov. 2018.
FONSECA, Ana Carla Reis. Cidades Criativas. 2011. Tese (Doutorado) – USP, São Paulo 2011.
KAGEYMA, Peter (Org.). Cidades Criativas - perspectivas 1ª Ed. São Paulo: Garimpo, 2011.
LAKATOS, Eva; MARKONI, Marina. Fundamentos da metodologia científica. 5a ed. São Paulo: Atlas, 2003.
LIBÂNEO, José Carlos. Didática. 16ª reimpressão. São Paulo: Cortez, 1998.
MOTOROLA. O samba que movimenta o Viaduto do Brooklyn. In: Hellomoto. Disponível em: < https://www.hellomoto.com.br/o-samba-que-movimenta-o-viaduto-do-brooklyn/ >. Porto Alegre, 2018. Acesso em 03 nov. 2018.
MOURA, Neide. Percepção ambiental e turismo urbano: a qualidade ambiental como atrativo turístico. Uberlândia: 2007.
NUSSBAUMER, Gisele Marchiori. O mercado da cultura em tempos (pós) modernos. Santa Maria: Editora da UFSM, 2000.
PINA, Marineide; SARAIVA, Michele dos Santos; SOUTO, Nadja Renata. Aula expositiva dialogada baseada na pedagogia histórico-crítica. 2004. 014 f. Artigo de Conclusão do Curso de Pós-Graduação: Metodologia do Ensino Superior. Universidade Federal de Rondônia. Porto Velho, RO.
PLATERO JAIME, Manuel; Tejeiro KOLLER, Manuel Ramón; Reis Graeml, Felipe. La aplicación de flipped classroom em el curso de dirección estratégica. In: Jornadas Internacionales de Innovación Universitaria Educar para Transformar, 12., 2015. Actas... Madrid: Universidad Europea, 2015. p. 119-133.
PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Turismo. Espaços Culturais. [201-]. Disponível em: <http://www.portoalegre.travel/site/espacos_culturais.php>. Acesso em: 11 out. 2017.
SANSÃO, Adriana. Rio de Janeiro: PARK(ing) Day 2011, debate e festa. In: Ecocidades. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.oecocidades.com/rio-de-janeiro-parking-day-2011-debate-e-festa/ >. Acesso em: 11 out. 2018.
SANTIAGO, Paola Caiuby; HEEMANN, Jeniffer. Guia do Espaço Público. Nova York, 2015. Edital Conexão Cultura Brasil Intercâmbios, da Secretaria de Economia Criativa (SEC), do Ministério da Cultura.
SELBY, Martin. Understanding Urban Tourism: image, culture & experience. New York: I. B. Tauris & Co. Ltd., 2004.
SMITH, Neil. Gentrificação: a fronteira e a reestruturação do espaço urbano. GEOUSP: Espaço e Tempo (Online), n° 21, 2007, p.15-31. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2007.74046>. Acesso em: 27 set. 2018.

WHITAKER, João Sette. Maluf, o Minhocão e a gentrificação. In: Cidades para que(m)? São Paulo, 2014. Disponível em: < http://cidadesparaquem.org/blog/2014/8/22/maluf-o-minhoco-e-a-gentrificao >. Acesso em: 11 de out. 2018.

OS USOS E ABUSOS DOS TERRITÓRIOS DA FAVELA DO VIDIGAL PELA ATIVIDADE TURÍSTICA PÓS UPP (2012)

Fausi Kalaoum

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ.
e-mail: F.kalaoum@hotmail.com

Localizado na Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro, entre os bairros do Leblon e São Conrado, o morro do Vidigal começou a ser ocupado no início da década de 1940. Seu principal acesso é pela Avenida Niemeyer, onde há dois pontos de entradas distintas: o primeiro deles conhecido com Praça do Vidigal e o segundo, cerca de quinhentos metros de distância da praça, na localidade conhecida como Catorze. De acordo com o IPP (instituto Pereira Passos) a população do Vidigal era em 2010 de 9.678, já de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população era de 12.797. Em dados coletados na pesquisa de campo, os números apresentados são outros: população de 15.000 habitantes, segundo o cadastro do posto de saúde do Vidigal, e 30.000 habitantes [126]pelo censo realizado por uma das Associações de Moradores do local.

Em janeiro de 2012, policiais da Unidade de Polícia Pacificadora, a UPP, ocuparam os territórios do morro de maneira efetiva, contando com uma infraestrutura física de apoio – o inicio da ocupação começou no fim do ano de 2011. A UPP, em teoria, representava um programa de segurança pública que tinha como objetivo principal a "recuperação" para o Estado dos territórios comandados por facções criminosas ligadas ao tráfico de drogas e outras atividades e a aproximação do estado, através da instituição militar com os moradores. A ação dos soldados ocorreu majoritariamente nas favelas da cidade do Rio de Janeiro, sendo a única exceção a cidade de Duque de Caxias – ainda na região metropolitana do Rio.

p. 547

É, também, a partir de 2012 que ocorre um processo de expansão de novos empreendimentos no morro. Como por exemplo, o aumento considerável da oferta de meios de hospedagem. No ano inicial da entrada da UPP, havia apenas três albergues[127] no morro, chegando a mais de 20 em 2016. Mas não apenas estabelecimentos diretamente ligados à atividade turística foram abertos: lojas gourmet, restaurantes e tabacarias foram surgindo a partir da intensificação do fluxo turístico. Assim, esse trabalho constatou que há uma relação direta entre a instalação da UPP e o aumento das atividades turísticas no Morro.

Ainda que a UPP tenha contribuído para a intensificação dos fluxos turísticos e aprofundamento da oferta turística e não turística no morro, como concluiu essa pesquisa, é importante salientar que essa **não deu** inicio a um novo paradigma para a atividade. Isso porque, não foi a presença dos policiais da UPP que "habilitou" o morro como destino turístico dentro da cidade.

Um dos questionamentos realizados nessa pesquisa – que deu origem a dissertação homônima a esse trabalho – foi de investigar e tentar estabelecer um marco temporal para os primeiros fluxos turísticos no morro. Foram entrevistados quatro moradores, onde dois tem relação direta com a atividade e dois não. Quando questionados desde quando o Vidigal é visitado por turistas, as seguintes respostas foram obtidas:

[126] Dado concedido por um dos membros da Associação de Moradores do Vidigal (2017)
[127] Caracteriza-se como albergue os meios de hospedagem que possuem quartos coletivos, podendo ser divididos em quartos masculinos, femininos e mistos. No Vidigal, a média de diária fica em torno dos R$ 35,00

> "Ao meu perceber, desde 2011" (Proprietária do hostel) (Entrevista concedida em 16/09/2017)

> "Não há data ou momento específico, mas pode se dizer que passamos a receber pessoas estrangeiras e diferentes partes do estado e do país como uma maior frequência, após a vinda do Papa João Paulo II, na favela" (morador e guia local) (entrevista concedida em 06/09/2017)

> "Ele sempre foi muito visitado, mas é claro que depois da UPP, o turismo começou a acontecer com mais frequência, desde o inicio da UPP. O que em geral mudou, né, depois da UPP foi justamente essa frequência. Deu o aumento do turismo né? E também novos estabelecimentos comerciais, como restaurantes, hotéis, hostels... enfim, tudo isso aumentou bastante o turismo no Vidigal, sem contar que após UPP, o Vidigal que era relativamente pop ficou um pouco mais. E também eu acredito que o Nós do Morro também impulsionou um pouco, propagou né, o Vidigal de uma forma geral devido a ascensão dos atores, do grupo e também a divulgação internacional né? A partir do filme do Cidade de Deus, a gente teve uma divulgação muito forte, o Vidigal como um todo" (ator residente) (entrevista concedida em 18/ 09/2017)

p. 548

> "O Vidigal sempre recebeu muitos turistas porque aqui praticamente é o coração da Zona Sul. É a comunidade mais bem vista do Rio de Janeiro. Então o movimento de turista sempre teve um movimento bom, mas o tráfico atrapalhava muito, né, antigamente. E hoje o movimento é muito maior, mas sempre teve movimento muito legal". (garçom) (entrevista concedida em 02/10/2017)

A falta de consenso entre as respostas obtidas aponta para duas observações interessantes: em primeiro lugar, a subjetividade da percepção do que se entende como atividade turística, haja vista que dos 4 entrevistados, três são moradores do Vidigal há mais de 3 décadas. Ainda assim, entendem e definem a atividade de maneira distinta. A partir disso, apresenta-se a seguir o segundo questionamento feito aos mesmos entrevistados: "O que é turismo?".

> "Turismo é a arte de receber as pessoas em casa"

> "Turismo é a possibilidade de você compartilhar e ao mesmo tempo conhecer a tua própria história"

> "O turismo para mim é quando você vai em busca de algo que você não conhece, gastronomia ou uma cultura diferente, algo nesse sentido"

> "O que eu vejo de turismo é que são pessoas que procuram entretenimento em outros locais. Eles vêm visitar, vem passar temporadas, né? Turismo são pessoas que vem de outros locais para visitar alguma localidade".

A partir das respostas concedidas, podemos delinear perspectivas que vão desde a hospitalidade, como no caso da primeira resposta, das trocas socioculturais, da busca do desconhecido, do lazer etc. Apesar da conceituação da atividade ser importante para fins de pesquisa – quase sempre quantitativa-, há uma pluralidade no entendimento e na percepção da atividade inerente a cada individuo que escapa dos conceitos engessados.

Em segundo lugar, apesar dessa pesquisa não ter estabelecido um marco temporal único, obteve-se por sua vez, múltiplos destes, onde todos apresentam relevância e veracidade. O Vidigal turístico desde sempre é verídico. O Vidigal pós Papa também. O Vidigal pós UPP idem. Isso porque, parte da percepção e entendimento de cada um dos entrevistados e como eles se relacionam e entendem a própria realidade.

Apesar de todos os marcos temporais serem verdadeiros, o recorte de tempo desse trabalho debruçou-se entre os anos de 2012 e 2017, justamente pela entrada da Unidade Pacificadora no morro. Assim sendo, questionou-se aos entrevistados: "Algo mudou após a UPP?"

> "A visão das pessoas de fora da comunidade"

p. 549

> "O volume de estrangeiros tem mudado para pior – um número bem baixo. Confronto entre policiais voltaram a acontecer, mesmo que de maneira mais isolada. O valor de alguns imóveis voltaram a cair"

> "O que mudou relativamente da UPP foi a segurança, sem dúvida que as pessoas acreditam ter mais segurança agora com a UPP e realmente o quadro modificou bastante né? Porque anterior a UPP tinha muita ostentação relacionado a força né, armamento, então era muito comum, se via arma na rua, então pra quem vinha de fora, pra gente né, bem ou mal, a gente conhecia, sabia quem era, não tinha muito risco. Pra quem vinha de fora e deparava com aquele quadro ficava meio assustado. Então, esse quadro ter mudado, sem dúvida, ajudou para a propagação do turismo no Vidigal. Mas infelizmente a mudança da UPP só se deu nesse sentido mesmo da segurança. Tudo mais, relacionado a saúde, a educação, enfim, a lazer no Vidigal, nada foi alterado, a saneamento básico, toda essa questão estrutural do estado, só, a única coisa que entrou no Vidigal foi a força, o poder da força da polícia. Todo mais continuou na mesma. De certa forma, o Vidigal tem uma característica muito diferente, assim, dos outros bairros, isso dito até pelos policiais do UPP, por que no geral, nas comunidades onde a UPP trabalha, entrou, ou eles são odiados ou eles são amados. E aqui não tem essa relação de amor e ódio. A relação que a gente tem é assim, e que a gente sempre teve, o Vidigal como um todo, eles estão fazendo o trabalho deles, a gente mantém o lado de cá. Mas é aquela história, é um olho no padre e outro na missa."

> "Depois que foi criada a UPP, melhorou muito. Eu antigamente vinha pra cá porque um amigo meu morava aqui e tinha o tráfico, entendeu? Eu via que o movimento não era tão grande como hoje. E tudo mudou, cara, tudo mudou. Os restaurantes mudaram depois que os turistas começaram a entrar pra visitar. Os restaurantes, os mercados, saneamento básico. Isso tudo melhorou muito depois que a UPP entrou."

Ao analisar a resposta do primeiro entrevistado "a visão das pessoas de fora da comunidade" é possível ver a imagem do estereótipo da favela, como lugar de violência e "antro de vagabundagem", elucidado por autores como Valladares (2005) e Gonçalves (2013). Imagem essa bastante difundida através dos canais de mídia e pelos agentes do poder público desde o fim do século XIX até os dias atuais. A entrada dos policiais da UPP, nesse caso especifico, aparenta fator importante para modificar, em certa proporção, a visão dos visitantes da comunidade, aquela relacionada à vontade de consumir determinado produto, mas não o faz por uma determinada circunstância. Aplicado ao Vidigal, a circunstância impeditiva para os turistas seria a sensação de insegurança.

A fala do segundo entrevistado reforça esse papel da UPP ao mencionar que o retorno dos conflitos armados tem contribuído para a redução de fluxo da demanda. Nota-se que a resposta fornecida pelo segundo entrevistado não representa *stricto sensu* aquilo que foi questionado, e sim, aparentemente, uma explanação dos resultados do enfraquecimento da política da UPP no estado do Rio de Janeiro.

p. 550

O *start* da ocupação das UPPs nos territórios das favelas aconteceu no ano de 2008 com o morro Santa Marta. Já em 2014 na Vila Kennedy, ocorreu a última ocupação pelo programa. Dois anos após destas ocupações pelas UPPs (2016) o governo estadual decretou estado de calamidade pública por Decreto nº 45.692. A crise da segurança pública do Rio de Janeiro pode ser entendida como produto de variadas combinações, entre elas as ações de enfrentamento entre diversos grupos (Polícia Militar, Milícias e Facções Rivais). Em específico, o confronto na Rocinha (que foi intensamente televisionado e noticiado nas redes sociais), ocorreu devido à divisão interna da facção Amigo dos Amigos (ADA). Apesar desses confrontos não terem ocorrido no Vidigal, eles são importantes para nossa análise por dois motivos: o primeiro diz respeito ao enfraquecimento da UPP (que se caracterizava pela organização da estrutura e de efetivo de agentes); em segundo lugar, o fato de estar geograficamente próximo à Rocinha, e também por ter tido até o fim de 2017 ter seu território sob o domínio da mesma facção que a controlou juntamente com a Chácara do Céu, a ADA. Dessa maneira, conflitos pelo controle territorial da Rocinha influenciam de maneira direta as comunidades vizinhas e afetam negativamente a atividade turística (soma-se o fato da trilha do morro Dois Irmãos fazer conexão com a Rocinha, Vidigal e a Estrada do Vidigal, entre o Vidigal e a Chácara do Céu, podendo ser utilizada como recurso estratégico de fuga ou resistência do tráfico).

A insegurança se reflete na diminuição das atividades turísticas como nos preços dos imóveis, tal como apresenta o trecho final da fala do segundo entrevistado "O valor de alguns imóveis voltaram a cair" trazendo também outro elemento para a análise: a especulação imobiliária e a gentrificação. A intensificação dos fluxos turísticos do Vidigal

não resultou apenas na expansão de ofertas turísticas ou de turistas. Diversos agentes externos passaram a vislumbrar o bairro como potencial investimento ou como local para habitação. A crescente procura pelas terras do Vidigal incentivou também o aumento dos preços das mesmas e também do custo de vida, gerando o processo supracitado.

O termo gentrificação – utilizado pela primeira vez pela por Ruth Glass no início da década de 1960 – é um processo urbano que valoriza e transforma áreas urbanas que até então eram ocupadas por camadas populares da sociedade e promove assim a mudança de classes nestes locais: Hamnett define o processo da seguinte maneira:

> Simultaneamente um fenômeno físico, econômico, social e cultural. Gentrificação é comumente envolve a invasão pela classe média ou grupos de alta renda de bairros de classes trabalhadoras ou de áreas crepusculares multiocupadas e a substituição ou o deslocamento de muitos dos ocupantes originais. Envolve a renovação física ou a reabilitação do que foi frequentemente um mercado imobiliário altamente deteriorado, e a sua melhoria para receber os requerimentos de seus novos donos. No processo, a habitação em áreas afetadas, tanto as renovadas como as não, se submetem a um significante apreciação de preços. Tal processo de transição de vizinhança normalmente envolve um grau de transformação de ocupação de aluguel à posse. (HAMNETT, 1991, p.175)

Assim como ocorrido em Nova Iorque, especialmente na segunda onda de gentrificação, segundo Bidou-Zachariasen (2006), onde a municipalidade exerceu papel fundamental como facilitadora de investimentos privados, a intervenção do poder público teve influência direta nesse processo e permitiu que os agentes do mercado do setor turístico pudessem investir no Vidigal.

Uma matéria publicada pela Carta Capital em abril de 2014 já abordava a gentrificação como um problema no morro. Com a manchete intitulada “Gentrificação no Vidigal pressiona preços dos imóveis”, o texto narra a história de um homem (não identificado) que percorreu o morro com ofertas de compra da casa de moradores – a matéria informa o valor de R$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais) por uma habitação de 35 metros quadrados[128].

O trabalho de Miranda e Fortunato (2016) traz a fala de um membro da Associação de Moradores da Vila do Vidigal sobre o processo de gentrificação e a supervalorização dos imóveis. A fala do morador evidencia o problema da expulsão ao exemplificar que imóveis que custavam cerca de R$ 30.000,00 (trinta mil reais) em 2005, no ano de 2015 passaram a valer cerca de R$ 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais). Em uma busca na internet[129] por compra de imóveis no Vidigal, descobrimos valores que variam entre R$ 60.000,00 (sessenta mil reais) até R$ 2.200.000,00[130] (dois

[128]Cerca de R$ 4.000,00 o metro quadrado. O índice FipeZap, que acompanha o preço médio do metro quadrado do país, informou que a área mais valorizada do Rio de Janeiro é a do bairro Leblon. Em 2016, o valor do metro quadrado do bairro ficou por volta de R$ 22.000,00.
[129]Os sites consultados foram OLX e ZAP imóveis.
[130]Esses valores também foram investigados em 2015 para compor meu Trabalho de Conclusão de Curso de Bacharel em Turismo pela Universidade Federal Rural do Rio de

milhões e duzentos mil reais). Assim, podemos estabelecer uma relação entre o aumento da segurança e a intensificação do fluxo turístico, e também a especulação imobiliária. Em contrapartida, a redução da segurança pública pode tender a enfraquecimento deste fluxo e desvalorizar as construções.

Finalmente, há uma consonância entre as falas do segundo e terceiro entrevistados (e um sentido implícito não apenas no discurso, mas na ação do primeiro entrevistado) no que tange ao aumento do fluxo turístico como consequência da UPP. As declarações: "O que mudou relativamente da UPP foi a segurança", "e realmente o quadro modificou bastante né?"; "Então, esse quadro ter mudado, sem dúvida, ajudou para a propagação do turismo no Vidigal" reafirmam o papel da política pública de segurança no aumento de fluxo turístico e expansão das ofertas turísticas e não turísticas no morro.

A fala posterior do terceiro entrevistado esclarece que os efeitos da UPP se manifestaram apenas na segurança pública que por sua vez fortaleceram a atividade turística local. Ainda assim, outras questões de interesse dos moradores não foram trabalhadas de maneira eficiente com a instalação da UPP: "Mas infelizmente a mudança da UPP só se deu nesse sentido mesmo da segurança. Tudo mais, relacionado à saúde, a educação, enfim, a lazer no Vidigal, nada foi alterado, o saneamento básico, toda essa questão estrutural do estado, só, a única coisa que entrou no Vidigal foi a força, o poder da força da polícia."

p. 552

Apesar de não ser o objetivo do programa UPP instaurar infraestrutura básica, ampliar a rede de educação e de saúde, nota-se que houve em determinado momento a expectativa e posteriormente a frustração (marcada pela palavra "infelizmente") do entrevistado pela ausência de melhorias para a comunidade local ("nada foi alterado"). De acordo com o site do Programa, o objetivo seria de "a retomada permanente de comunidades dominadas pelo tráfico, assim como a garantia da proximidade do Estado com a população." Percebe-se, por conseguinte, uma dupla falha do objetivo da UPP, sendo em primeira instância a retomada permanente das comunidades e a tentativa de aproximação do estado (tratado como sujeito) com a comunidade.

Concluindo a análise da resposta do terceiro entrevistado temos a seguinte declaração: "eles estão fazendo o trabalho deles, a gente mantém o lado de cá. Mas é aquela história, é um olho no padre e outro na missa". O advérbio de lugar "cá" indica uma clara separação entre a comunidade e os policiais da UPP, enquanto o dito popular "um olho no padre e outro na missa" demonstra uma relação de desconfiança. Percebe-se também que os policiais da UPP são tratados como um único sujeito (entidade) dando a todos eles uma característica de classe, onde cada individuo carrega em si todo o significado que lhe foi atribuído (nesse caso, a partir da fala do entrevistado, todo e qualquer policial que trabalhe no morro deve ser "visto" com desconfiança).

Apesar da fala, como um todo, demonstrar certa apatia do entrevistado pelo programa e seus resultados, é necessário retroceder um pouco até a pergunta 3 (O que os turistas buscavam ou buscam no Vidigal?). Através dela, compreende-se não mais uma apatia, mas sim uma percepção negativa em relação ao fenômeno do turismo pelo

Janeiro. Na ocasião, o valor de R$ 7.300.000,00 (sete milhões e trezentos mil reais) foi encontrado no zapimóveis.

terceiro entrevistado: “Então quando o turista vem pra cá, ele também traz um certo desconforto pra quem é morador [...] Tem festas e as festas acabam resultando, é.. é prejudicial a comunidade [...] Quem mora ao lado não dorme, não dorme nunca mais”

Ao analisar a fala é possível observar o uso de algumas palavras que indicam a percepção negativa tanto da UPP como do comportamento dos turistas/excursionistas. O substantivo “desconforto”, o adjetivo “prejudicial” e o advérbio “nunca mais” configuram um pessimismo do entrevistado em relação à atividade turística e é enfatizado pelo uso da figura de linguagem de hipérbole (nunca mais), que indica uma ideia exagerada da situação descrita.

Diante as falas dos entrevistados, constrói-se um quadro sinótico de causa, efeito, consequência e percepção sobre o discurso dos moradores. Apresenta-se como causa a ação executada de fato; efeito como algo racionalizado e esperado, sendo reflexo da ação; consequência como resultado esperado ou não, sendo influenciado pelo efeito; e percepção, como o entendimento individual de um ser sobre determinada consequência, podendo essa ser negativa ou positiva. O quadro 1 organiza as informações apresentadas no parágrafo acima:

Quadro 1-UPP, efeito, consequência e percepção

Entrevistado	Causa	Efeito	Consequência	Percepção
1	Implementação da UPP	Mudança da visão das pessoas de fora da comunidade	Crescimento da demanda turística	Positiva
2	Enfraquecimento da UPP	Aumento dos conflitos armados entre policiais e traficantes	Diminuição do fluxo turístico Diminuição da especulação imobiliária	Negativa
3	Implementação da UPP	Aumento da segurança pública	Crescimento da demanda e da oferta turística	Negativa
4	Implementação da UPP	“Omissão” do tráfico	Melhoria da oferta turística e não turística, aumento do fluxo turístico	Positiva

Fonte: dados extraídos das entrevistas realizadas entre 06/09/2017 e 02/10/2017

Concluindo, é possível perceber, a partir da explanação acima, que uma mesma causa pode surtir percepções de efeitos e consequências diversas. Mais importante do que isso, a percepção do sujeito sobre uma mesma ação não se relaciona diretamente apenas com sua localização geográfica, mas com o papel que desempenha essa ação em determinado grupo, alterando assim o seu respectivo discurso. Como por exemplo, temos para o primeiro entrevistado a percepção positiva do aumento da demanda turística visto que ele possui um empreendimento diretamente ligado ao *trade* turístico. Já o terceiro entrevistado que não possui qualquer vínculo direto com as atividades

turísticas evidencia em suas falas os aspectos negativos e contradições geradas pelo turismo.

Mas se negamos então o senso comum de que a favela é necessariamente um espaço de reprodução de práticas violentas e pobreza, oque buscariam aqueles que visitam o Vidigal? Esse foi o ultimo questionamento produzido por essa pesquisa para os entrevistados, se obtendo as seguintes respostas:

> "Buscam **relacionamento**, **interação** com os **nativos**, **cultura**" (Proprietária de hostel) (entrevista concedida em 16/09/2017)

> "Há diferentes perfis: alguns buscam a vista. Outros uma hospedagem mais barata. Outros as festas e alguns tantos, conhecer as favelas pelo ponto de vista dos **locais** e fora das **esteriotipações**" (Guia local) (entrevista concedida em 06/09/2017)

> "Na maioria das vezes os turistas vêm em busca de um lugar que seja, muitas vezes, eu acredito que os turistas vêm ao Vidigal, como **no geral** uma **comunidade ou uma favela**, com um olhar **exótico**, sabe? E que muitas vezes **incomoda** muito a gente. O Vidigal, ao contrário da Rocinha, aqui do lado, é uma comunidade muito pequena. Tem uma única rua principal. Ou seja, a gente tem muita dificuldade em relação a transito, a locomoção em determinados horários, ou seja, uma comunidade relativamente já inflada só com quem mora aqui, enfim. Então quando o turista vem pra cá, ele também traz um certo **desconforto** pra quem é morador, porque, por exemplo, algumas casas fazem festas. Tem festas e as festas acabam resultando, é.. é **prejudicial** a comunidade, porque imagina: uma casa de festas que funciona de quinta a domingo toda noite até seis horas da manhã, cinco da manhã. Quem mora ao lado **não dorme**, não dorme **nunca mais**. E não é só isso né? Depois que as pessoas saem das festas, em geral saem alteradas, então tem toda esse trajeto até a Niemeyer que seja. Então tudo isso **afeta** a comunidade, que de certa forma, é bem pacata. O Vidigal tem um ar bem de interior assim, uma mistura de interior com subúrbio. Por outro lado assim, os nossos vizinhos aqui: Leblon, São Conrado, Ipanema, Gávea, não nos visitavam. Hoje em dia todo mundo sobe. Se você for na trilha Dois Irmãos tá interditado porque tá cheio de gringo. É um espaço que só a gente ia, só morador ia porque primeiro que ninguém subia no Vidigal, quiçá subir no Dois Irmãos, então era um, quase que um lugar particular que hoje em dia é **tomado** pelos **visitantes**, pelos **turistas** e que de certa forma, diretamente, diretamente para a comunidade, **não** acredito que traga tanta **benfeitoria** quanto deveria ser." (ator local) (entrevista concedida em 18/09/2017)

p. 554

> "Então, o turista busca os **eventos** que acontecem aqui no Vidigal nos finais de semana. Os bares que tem vistas **maravilhosas** pras praias

> da Zona Sul. Tem também a trilha que o movimento é grande da **trilha**. Eles vêm pra conhecer, né, cara? Gente de fora vem pra conhecer porque não tem uma comunidade tão **linda**, tão **bem vista** como essa aqui no Rio". (garçom) (entrevista concedida em 02/10/2017)

Por se tratar de um guia local, o segundo entrevistado traz em sua resposta diversas motivações que levam os turistas ao Vidigal. Em primeiro lugar, está a apreciação da paisagem (tratada como "vista" no discurso). Nesse ponto, podemos assumir duas interpretações sobre a paisagem: a primeira dela como os elementos naturais apenas (em diversos locais do morro é possível ver a área litorânea do Rio de Janeiro, como as praias de São Conrado, Leblon, Ipanema, Arpoador, Barra, como áreas verdes de Mata Atlântica), ou o conjunto dos elementos naturais com as construções que ocupam o morro. Há ainda a busca uma hospedagem mais barata, ou seja, são movidas por fatores econômicos. A Zona Sul do Rio de Janeiro é a área mais nobre da cidade, como uma grande quantidade de atrativos e recursos turísticos[131] e como consequência dessa valorização excessiva, os preços cobrados pelos serviços prestados (hospedagem, alimentação, transporte privativo) são mais elevados em comparação com outras áreas da cidade e adjacências (Zona Norte ou Baixada Fluminense, por exemplo). As festas mencionadas no discurso não são os tradicionais bailes funks que tão comumente ocorriam nas favelas antes do processo de pacificação, mas sim eventos com valores elevados de entrada (No Bar da Laje, por exemplo, a cobrança é, regularmente, entre R$ 40,00 e R$ 50,00, excluindo consumo) que acontecem em determinados espaços no morro (Laje do Neguinho, Alto Vidigal, Bar da Laje, Mirante do Arvrão). Pelo elevado preço de entrada e consumação (para o padrão econômico local), é seguro assumir que o público alvo dessas não é o morador, e sim visitantes e turistas.

p. 555

Parece essencial atrelar a essa discussão a resposta fornecida pela primeira entrevistada ao dizer "buscam relacionamento, interação com os nativos, cultura". No caso das festas, há um processo de segregação sócio espacial onde não há relacionamento, interação com os nativos e tampouco ganhos culturais (visto que os bailes funks agora ficam restritos a aprovação do comando da UPP). A mesma ausência de interação ocorre na trilha Dois Irmãos, já que o contato com moradores locais daqueles que realizam a trilha se restringe a possibilidade de compra de alimentos e bebidas em dois pontos distintos da caminhada (como já tratado no capítulo 1). Temos, portanto, uma relação que se apresenta de maneira estritamente comercial. A resposta da primeira entrevistada se manifesta de maneira genérica ao assumir que todos aqueles que visitam a comunidade tem o objetivo específico de interação com os moradores locais, bem como conhecer sua cultura. Nesse quesito, o segundo entrevistado apresenta maior detalhamento e cuidado em sua resposta ao separar os diferentes perfis de turistas que visitam o morro.

É prudente assumir, nesse ponto, que apesar da segmentação "turismo em favela", "turismo em comunidade" ou ainda "turismo de pobreza", há intenções e

[131]Há autores (Barreto) que classificam atrativos e recursos como sendo sinônimos. Esse trabalho considera como recursos o patrimônio natural ou cultural que seja factível de se inserir na atividade turística. Já atrativo pode ser interpretado como o recurso que teve algum tipo de intervenção antrópica (geralmente ligada à infraestrutura de acesso).

interesses diversos daqueles que decidem visitar esses locais. Isso porque, apesar de as favelas ou ex-favelas (recentemente transformados em bairros) estarem relacionadas à situação de vulnerabilidade socioeconômica ambiental – podendo essa emergir como atrativo e até mesmo produto (e nesse caso há o consumo da pobreza) -, outros atrativos e produtos podem ser consumidos além do "turismo de experiência da pobreza" nesses lugares. O site agência *Preview* lista como atrativos da Rocinha: mata verde, morros de pedra lisa, praia e um forte sentimento de comunidade. No Vidigal é possível identificar esses produtos a serem consumidos a partir das falas do segundo e terceiro entrevistados ao mencionarem "festas" e "a trilha do Dois Irmãos", "a vista" (como paisagem, elemento natural apenas).

O entrevistado 3 inicia a sua resposta por meio de uma premissa: a busca dos turistas pelo exótico. No contexto apresentando, contudo, o exótico surge como valor pejorativo vinculado ao atrativo buscado pelos turistas. A partir de sua fala, esse produto seria a comunidade em si. Nesse sentido, todo e qualquer elemento (humano, não humano, físico e as relações autóctones e alóctones) é importante na construção desse atrativo. Para Freire-Medeiros (2009), a pobreza acabou se tornando um bem mercantilizado e sendo assim, consumida por uma classe mais abastada que se torna ávida pelo saber e pelo viver dos pobres. Essa prática de visita aos bairros pobres pelos ricos filantropos, também conhecidos como *slumming* (*slum,* na língua inglesa: favela), teve seu auge entre os anos de 1880 e 1890 e logo após entrou em decadência. O *slumming* voltou a ser praticado de maneira substancial cem anos após o seu declínio, especialmente, por turistas estrangeiros (FREIRE-MEDEIROS, 2009). O tal consumo da pobreza como produto turístico é perceptivelmente negativo ao terceiro entrevistado, dada a carga negativa da palavra "incomoda" apresenta em sua fala. Além disso, há também preocupações referentes à infraestrutura (dificuldade em relação ao trânsito), ordem (não dorme nunca mais) e uso do território (algumas casas fazem festas, é tomado pelos visitantes).

p. 556

A fala do quarto entrevistado articula-se com a do terceiro em relação aos usos dos lugares (nessa fala não é possível perceber uma concepção territorial clara, como é identificada na fala do terceiro entrevistado) e do consumo dos produtos e atrativos. O uso dos adjetivos "tão linda, tão bem vista" transmite a ideia de aprovação do fluxo turístico. Há uma ênfase no sentido humano da visão, de apreciação do belo ("vistas maravilhosas"), da exposição para os que vêm de fora.

Um panorama geral das falas dos entrevistados demarca os atrativos e produtos que são buscados pelos turistas e excursionistas que adentram o morro. O quadro a seguir sintetiza a fala de cada um deles.

Quadro 2-Produtos e atrativos do Vidigal de acordo com os entrevistados

Entrevistado	Produto/atrativo	Produto/atrativo	Produto/atrativo	Produto/atrativo
1	Interação/cultura			
2	Cultura	Preços baixos de hospedagem	"Vista"	Festas
3	Trilha Dois Irmãos	Festas	Pobreza	
4	Trilha Dois Irmãos	Festas		

Fonte: dados extraídos das entrevistas realizadas entre 06/09/2017 e 02/10/2017

É possível ainda observar a carga semântica (positiva ou negativa) nas falas dos entrevistados no que tange a busca dos turistas por algo a partir de marcadores linguísticos. O quadro a seguir demonstra tais marcadores:

Quadro 3- Marcadores Linguísticos e Carga Semântica da fala dos entrevistados

Entrevistado	Marcadores Linguísticos	Carga Semântica
1	Relacionamento, interação, cultura	Positiva
2	Ponto de vista dos locais, fora das "esteriotipações"	Positiva
3	Exótico, incomoda, desconforto, prejudicial, afeta, tomado, (não) benfeitoria	Negativa
4	Maravilhosa, linda, bem vista	Positiva

Fonte: dados extraídos das entrevistas realizadas entre 06/09/2017 e 02/10/2017

O quadro acima ajuda a corroborar com a ideia que o turismo produz efeitos tanto positivos, quanto negativos para os envolvidos diretamente ou não a ele; 3 entrevistados fizeram colocações positivas a respeito do turismo no Vidigal, sendo dois deles ligados diretamente ao *trade* (a proprietária do *hostel* e o guia local) e um não ligado (garçom). Assim sendo, afirmamos que os "resultados" da atividade turística impactam em diferentes escalas e intensidades a sociedade/comunidade por onde se manifesta.

CONCLUSÃO

A leitura sobre o turismo nas favelas seja acadêmica como encontrada em Freire-Medeiros (2007, 2009), ou em reportagens jornalísticas, artigos de opiniões e outros, exalta a pobreza como principal atrativo turístico e parece generalizar o turismo **em** favelas como turismo **de** favelas. Aliás, esse tipo de turismo parece ter o sinônimo de turismo de pobreza. No senso comum, não há distinção, visitar favelas é, necessariamente, buscar testemunhar a pobreza que é materializada em formas de tours ou *jeep tours* por empresas que estão alheias ao território geográfico dessas favelas. Não negamos nesse trabalho que essa possa ser uma prática recorrente em favelas cariocas que recebam fluxos turísticos – incluindo o Vidigal -, mas esta pesquisa revelou que há mais do que apenas a pobreza nas favelas.

Entender as estruturas da atividade turística e de seus fluxos foi extremamente necessário para a construção desse trabalho. Para os entrevistados, especificamente no Vidigal, nossa pesquisa apontou que não há um consenso quanto à percepção dos moradores de quando começou os fluxos turísticos: alguns dos moradores entrevistados afirmam que o Vidigal sempre recebeu turista. Outro entrevistado, por sua vez, atrela o

início dos fluxos após a visita do papa; outra questão é a presença da Unidade de Polícia Pacificadora na dinamização do turismo, implementada no Vidigal em 2012. A divergência em estabelecer um marco temporal para os fluxos turísticos não se polariza entre certo e errado, mas sim no ponto de vista e definição do que é a atividade turística por cada um dos entrevistados. Há, no entanto, um ponto de convergência entre as opiniões dos entrevistados: A UPP foi um fator determinante para a intensificação do fluxo turístico e a expansão dos empreendimentos voltados diretamente para o turismo ou não.

Desde 2012, a oferta turística pós UPP aponta para a expansão dos meios de hospedagem e outros estabelecimentos. Apesar da predominância de hostels ou albergues e três motéis – esses últimos localizados na Praça do Vidigal -, grandes empreendimentos – financiados por capital externo ao morro - foram construídos, como o Bar da Laje e o Hotel Mirante do Arvrão. Outros estabelecimentos de apoio à atividade turística também são inaugurados como restaurantes, hamburguerias *gourmet* e lojas especializadas em fumo. Apesar disso, vários desses estabelecimentos hoje se encontram fechados, o que pode reforçar o pouco uso dos turistas desses estabelecimentos.

A UPP – como representação do poder do estado -, surge como um dos atores sintagmáticos na produção de um espaço consumível, pois é a partir dela que há a propagação de estabelecimentos voltados para o atendimento aos turistas a criação do ideário de território pacificado, apto para visita e pernoite. Durante esse trabalho, coletamos evidências que nos levam a afirmar que graças à atuação desse programa de segurança pública, o capital externo pode ser aplicado onde antes não tinha domínio. Não apenas o turismo como atividade fundamentalmente capitalista, se desenvolveu no local, mas como o mercado imobiliário.

Coriolano (2006) enfatiza a importância do papel do Estado para a expansão da atividade turística. É por meio da ação dos agentes ou grupos de agentes que ocupam cargos políticos e decisórios que se é possível a criação de estruturas que potencializam fluxos turísticos para um local. Realça-se que os territórios do Vidigal, juntamente com a Rocinha e a Chácara do Céu- chamada pelos moradores de favelas irmãs – foram intensamente disputados por duas facções de narcotráfico do Rio de Janeiro, com o ápice do conflito em 2006 - período conhecido como Guerra do Vidigal – que culminou com vitória da facção Amigo Dos Amigos, a ADA sobre o Comando Vermelho, o CV.

De acordo com os moradores – e também amigos – com quem conversei, a ADA se estabeleceu como uma facção mais pacífica e menos “ostentadora”. Apesar de ainda explorar o tráfico de drogas, os integrantes da ADA, sob chefia de Antônio Francisco Bonfim Lopes (o Nem, preso em 2011) expandiram suas ações a outras atividades como a de transporte (kombis e mototáxis, o mesmo q esse trafico impede de circular nos dias de festa) e internet. Já a relação com a UPP, ainda de acordo com o relato de moradores, era uma forma de acordo: a ADA mantinha o controle de seus territórios e suas atividades e os soldados da UPP se mantinham no morro sem precisar o confronto com os traficantes (há quem diga que esse acordo envolvia quantias de dinheiro pagas aos policiais para manter a “paz”, o chamado arrego, o que nos levaria a concluir em uma pacificação ensaiada).

Enquanto os acordos entre a facção e a UPP foi mencionado por um ou outro morador, um acordo entre "turistas e tráfico" foi assunto recorrente com quase todas as pessoas com quem conversei. Os turistas poderiam circular livremente pelo morro sem serem importunados ou correrem o risco de serem assaltados e tampouco se deparar com homens do tráfico fortemente armados.

É inegável a importância do papel da UPP no turismo do Vidigal, porém, desde o decreto institucional de falência do estado do Rio de Janeiro, o programa tem se enfraquecido. No morro, os primeiros efeitos desse enfraquecimento surgiram em meados do ano de 2017. O assassinato do policial, em julho do mesmo ano, durante uma ronda na Avenida João Goulart foi apenas um dos primeiros acontecimentos de uma onda de violência que seria noticiado no Vidigal e adjacências. Entre os meses de outubro de 2017 e janeiro de 2018, alguns traficantes da ADA decidiram romper com a facção e retornar ao Comando Vermelho, o que resultou em intensos confrontos pela posse do território na Rocinha e no Vidigal. Ao que parece, o momento fora apropriado ao Comando Vermelho mediante ao enfraquecimento da Polícia do Rio de Janeiro e o resultado foi a reconquista dos territórios da Rocinha, Vidigal e Chácara do Céu pelo CV.

Graças a essa redefinição de poder e controle do território, "novos" acontecimentos têm sido testemunhados no Vidigal: traficantes em grupo correndo com fuzis pela parte mais baixa do morro, rajadas de tiro contra a polícia – que moradores afirmam estar ocorrendo frequentemente nas localidades do Catorze e Pedrinha, onde parte dos traficantes se abriga – e o uso da trilha Dois Irmãos como rota de fuga, transito ou esconderijo (o Dois Irmãos liga a Rocinha ao Vidigal, assim como a Estrada do Vidigal liga a favela à Chácara do Céu). Esses confrontos, ainda de acordo com a fala de moradores, representa um conflito de interesses econômicos entre o CV e a UPP, onde os integrantes da facção se negam a pagar "propina" aos policiais. Não faz parte do objetivo desse trabalho pensar no turismo no Vidigal a partir dessas redefinições e/ou enfraquecimento do programa de segurança pública do estado – esse é, aliás, objeto para uma nova pesquisa, mas achamos pertinente apontar esses acontecimentos na conclusão desse trabalho e indicar uma continuação de pesquisa para o futuro do turismo no morro.

REFERÊNCIAS

LIVROS:

BARRETTO, Margarita. Manual de iniciação de estudo do turismo. Campinas, SP. Editora Papirus, 1999

BIDOU-ZACHARIASEN, Catharine. De volta à cidade: Dos processos de gentrificção às políticas de "revitalização" dos centros urbanos. Annablume editora, SP, 2006.

CORIOLANO, Luzia Neide M. T. Turismo: Prática Social de Apropriação e Dominação de Territórios. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, San Pablo. Diciembre, 2006.

FREIRE-MEDEIROS, Bianca. A favela e seus trânsitos turísticos. Rio de Janeiro: 2007

FREIRE-MEDEIROS, Bianca. Gringo na laje. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009

GONÇALVES, Rafael Gonçalves. Favelas do Rio de Janeiro: História e direito. Rio de Janeiro: Editora PUC, 2013.
VALLADARES, Licia do Prado. A invenção da favela: Do mito de origem a favela. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

REVISTAS E/OU PERIÓDICOS:

HAMNETT, CHRIS. The blind men and the elephant: the explanation of gentrification. Transactions of the Institute of British Geographers Vol. 16, No. 2 (1991)
MIRANDA, Irma e FORTUNATO, Rafael Ângelo. O turismo sobre o morro do Vidigal (Rio de Janeiro, Brasil): Uma análise exploratória. Turismo e Sociedade, Curitiba, 2016.

BIBLIOGRAFIA “DIGITAL”:

CARTA CAPITAL – Disponível em: < https://www.cartacapital.com.br/sociedade/gentrificacao-chega-ao-vidigal-e-pressiona-precos-dos-imoveis-8227.html>. Acesso em 08/01/2018
INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE – Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/agsn/>. Acesso em: 20/04/2017.
INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO – ISP – Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=61> . Acesso em: 04/05/2017.
OLX IMÓVEIS – Disponível em: < http://rj.olx.com.br/imoveis>. Acesso em: 25/11/2017
UPP- Unidade de Polícia Pacificadora. Disponível em: < http://www.upprj.com/>. Acesso em: 08/10/2017
ZAP IMÓVEIS. Disponível em: <https://www.zapimoveis.com.br/>. Acesso em: 20/11/2017

AS FAVELAS DO RIO DE JANEIRO COMO OBJETO DE DISPUTAS SIMBÓLICAS E POLÍTICAS: "ILEGALIDADE" E CRIMINALIZAÇÃO NO EMBATE ENTRE PERSPECTIVAS MODERNIZANTE E DECOLONIAL

Nicolas Quirion

IPPUR/UFRJ
nicoquirion@gmail.com

RESUMO

No Brasil, e mais especificamente no Rio de Janeiro, o projeto político de “erradicação” das favelas pertence principalmente a uma retórica do passado. No entanto, gostaria de sustentar aqui a ideia de que permanece uma viva disputa de narrativas em torno do devir do objeto urbano “favela”. Por uma parte, existe um discurso (bastante difuso no senso comum e nas mídias) que defende a urgência de medidas de cunho "modernizante", materializadas por noções como a urbanização, a regularização fundiária, a “pacificação” — ou, em uma palavra: a “integração” da favela à cidade. Ora, em reação a esta visão racionalizadora, aos seus excessos e externalidades negativas, se desenvolveram certas concepções e/ou contranarrativas emergentes que qualificarei de "decoloniais". O objetivo deste trabalho é sublinhar e questionar algumas tensões entre as duas abordagens mencionadas acima (a modernizante e a decolonial) quando aplicadas a um objeto de tamanha importância simbólica nos estudos urbanos como as favelas do Rio de Janeiro. Com efeito, a criminalizão do espaço informal e dos seus habitantes gerou historicamente um conjunto de práticas que correspondem, de forma mais ou menos consciente, a uma postura de resistência. No entanto, a recente elaboração de narrativas insurgentes para reivindicar certas caraterísticas próprias às favelas colide com a interiorização de certos valores hegemônicos na sociedade atual.

UM ESPAÇO “ILEGAL” A SER ERRADICADO

p. 562

Desde a sua origem, no final do século XIX, a favela foi percebida como uma ameaça à ordem moral e sanitária da cidade moderna, tal como evidenciado na época pelas numerosas matérias de imprensa hostis, nos discursos políticos e nos relatos de observadores das mais diversas qualidades (VALLADARES, 2000). No entanto, desde a primeira década do século XX, esse tipo de habitat precário se desenvolveu de maneira fulgurante como solução espontânea diante do déficit habitacional da então capital brasileira. A ideia de um mal que se espalhava rapidamente pela cidade toda e que era preciso conter tornou-se rapidamente dominante, mesmo se o discurso purificador sobre as favelas não excluía a existência de um olhar empático e/ou paternalista sobre seus moradores. Esses lugares de residência informais substituíram então de certa forma os cortiços no imaginário coletivo (VALLADARES, 2005).

Foi apenas em 1937 que o Código de Obras da cidade do Rio de Janeiro (mais precisamente o seu artigo n°349), promulgado no início do Estado Novo do governo Vargas, reconheceu de fato a existência das favelas e atribuiu a elas um conceito jurídico. Esse código, que vigorou até 1970, constituiu uma primeira consideração administrativa do fenômeno. Na ocasião, a ilegalidade das favelas foi então oficialmente pronunciada:

> Art. 349. A formação de favelas, isto é, de conglomerados de dois ou mais casebres regularmente dispostos ou em desordem, construídos com materiais improvisados e em desacordo com as disposições deste decreto, não serão absolutamente permitido.

No entanto, como o destaca Gonçalves (2013, p.119), o decreto não condenava as favelas existentes (já numerosas) à desaparição, mas ratificava de certa maneira o status quo: tratava-se de uma realidade provisória, que existia apenas em virtude da

tolerância da qual beneficiam por parte dos poderes públicos. Efetivamente, o texto de lei previa a destruição de favelas unicamente quando uma solução de compensação "suficiente" podia ser proposta aos moradores. Ora, os realojamentos apenas aconteceram em raras ocasiões, dado o custo e a complexidade da construção dos "parques proletários", esses espaços idealizados para receber os trabalhadores em um ambiente higiênico, estruturado e estruturante — todas qualidades necessárias para assegurar a formação do "homem novo" desejado pelo governo Vargas.

Enquanto as favelas continuavam se desenvolvendo por contas das necessidades habitacionais da classe trabalhadora local e da pressão demográfica provocada pela vinda de migrantes nordestinos (fortemente requeridos pela industrialização), o Rio de Janeiro perdeu seu estatuto de Distrito Federal a favor da nova capital da união, Brasília, em 1960; mas continuou sendo capital do Estado federado de Guanabara. O primeiro governador eleito desta nova entidade foi Carlos Lacerda, que exerceu o cargo por cinco anos. Esse conservador, antigo jornalista, tinha sido o autor, uns dez anos antes, de uma veemente campanha mediática anti-favela que ficou conhecida como "A Batalha do Rio de Janeiro". Uma vez no poder, o programa político do governo Lacerda dinamizou mudanças profundas na morfologia da cidade e provocou uma reconfiguração completa do modo de vida dos moradores de determinadas favelas. Se Lacerda é lembrado como um grande construtor que soube ganhar a simpatia das classes médias, modernizando consideravelmente as infraestruturas locais, foi também o responsável de uma ampla vaga de remoções que atingira principalmente as favelas situadas na Zona Sul; área cujo mercado imobiliário se encontrava então em uma situação de forte aquecimento. Quarenta e dois mil pessoas foram removidas durante a sua gestão, e certas favelas históricas emblemáticas desapareceram, tais como aquelas de Catacumba (bairro de Lagoa) ou Pasmado (Botafogo), que foram ambas reconvertidas em parques e espaços públicos de lazer.

p. 563

No dia 31 de março de 1964, o golpe militar (apoiado em um primeiro momento por Lacerda) derrubou o governo do presidente João Goulart. Em conformidade com a natureza autoritária e conservadora do poder, os dirigentes federais militares e as autoridades locais investidas por eles persistiram em conceber as favelas como um problema a resolver pela erradicação. O período que se estende entre 1962 e 1974 (que abrange uma parte da administração Lacerda e a fase mais rígida da ditadura, conhecida como "anos de chumbo") foi aquele durante o qual as expulsões de favelas mais intensas foram. Valladares (1978) avançou o número de 26 193 casas destruídas e 139 218 pessoas removidas neste período.

Porém, a política de destruição não surtiu os efeitos esperados. Removidos até grandes conjuntos periféricos construídos às pressas e rapidamente descuidados pelos poderes públicos (tais como Cidade de Deus ou Cidade Alta), as vítimas de expulsões experimentavam dificuldades em se adaptar aos seus novos âmbitos de vida. Diante da carência de infraestruturas e do afastamento das fontes de emprego e/ou dos círculos relacionais prévios, os habitantes dos novos bairros sociais não conseguiam pagar regularmente os alugueis, que muitas vezes não existiam nas favelas. Diversos problemas foram então observados que apontaram para uma resolução nula do "problema" favela pelas políticas de remoções massivas. Por um lado, os novos

conjuntos sociais sofriam um processo de favelização com a construção de "puxadinhos" (extensão irregular em um imóvel) ou de novas unidades habitacionais ilegais para driblar a falta de flexibilidade desses habitats. Por outro lado, muitos moradores abandonaram os alojamentos sociais e voltaram nas favelas mais centrais.

TENTATIVAS DE NORMALIZAÇÃO URBANA

No que diz respeito ao ideal de erradicação das favelas, o regime militar demostrou de fato certa ambivalência. A partir de 1968, um organismo federal vinculado ao Ministério do Interior, a CHISAM (Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana) foi encarregado de dinamizar o ideal de expulsão das favelas. O discurso oficial dessa instituição contribuiu a enfatizar a representação negativa dos favelados com base na acusação de ilegalidade, negando assim o pleno exercício da cidadania:

> Os aglomerados de favelas construídos de forma irregular, ilegal e anormais ao panorama urbano em que se situam não integram o complexo habitacional normal da cidade, pois, não participando de tributos, taxas e demais encargos inerentes às propriedades legalmente constituídas, não deveriam fazer jus aos benefícios advindos daqueles encargos (CHISAM, 1969, apud Gonçalves, 2013 p. 248).

No entanto, em contradição com o objetivo de erradicação promovido pelo governo central, foi criada (em 1968 também) a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (Codesco). Essa instituição municipal tinha como objetivo criar infraestruturas públicas dentro das favelas e fornecer um apoio financeiro e técnico aos aglomerados improvisados para a consolidação das habitações, sendo a regularização jurídica das habitações considerada também. O pensador urbano crítico Carlos Nelson Ferreira dos Santos participou dessa iniciativa que representou um primeiro passo importante para legitimar uma urbanização *in loco* como solução possível pelas favelas. A principal atuação do organismo foi numa favela do bairro Brás de Pina (Zona Norte) e apresentou resultados considerados como satisfatórios pelos moradores, cuja participação ativa era solicitada. No entanto, o trabalho precursor da Codesco terminou ao fim do mandato do prefeito Negrão de Lima, em 1970.

Com o decorrer do tempo, a política de expulsão revelou-se um fracasso. O fluxo de novos migrantes nas favelas prosseguira a um ritmo importante e as operações de realojamento tornaram-se um sumidouro financeiro pelo Estado, que abandonou discretamente a bandeira da erradicação das favelas. A abertura política progressiva do regime militar levou à multiplicação das operações de consolidação e de urbanização de favelas. A mais emblemática delas, o Promorar (Programa de Erradicação da Sub-Habitação), permitiu um relativo avanço para milhares de favelados.

Já com a volta a um regime democrático, seguiram diversos programas de melhoramento urbano concebidos nas três esferas de governo, com a contribuição ocasional de órgãos de financiamento e de desenvolvimento internacionais. Podemos citar o Favela-Bairro (a partir dos anos 1990), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) dos anos 2000 ou, ainda mais recentemente, o Morar Carioca.

Até hoje em dia, no senso comum, as favelas são entendidas como bairros ilegais resultantes de invasões de terrenos privados ou públicos, constituídas de habitações edificadas sem autorização. Encontrar-se-iam então nas margens da lei. No entanto, uma análise pormenorizada da situação jurídica das favelas, tanto passada como presente, obriga a pensar com mais cautela a aposição de um selo de ilegalidade sobre esses bairros. Com efeito, a multiplicidade dos estatutos entre diferentes assentamentos, e até dentro de um mesmo, aponta para uma complexidade consideravelmente maior (GONÇALVES, 2013). Contudo, bem além do debate estritamente técnico, uma reflexão deveria ser conduzida sobre os mecanismos de tolerância — e até de incitação — que permitiram a produção física desses espaços supostamente ilegais. Essa "extralegalidade" sobre a qual continuaram a crescer as favelas manteve de fato elas numa zona cinza jurídica e regulatória, produtora de uma "cidadania problemática". A informalidade habitacional, que constitui a base sobre a qual se assenta uma parte importante da classe popular, continua sendo tolerada em certa medida. O Estado, diante da impossibilidade de tomar conta de programas ambiciosos destinados aos pobres, prefere fechar os olhos sobre as estratégias de sobrevivência adotadas por aqueles. Pois bem, se a informalidade permite o acesso vital à habitação, ela deixa seus "beneficiários" em uma situação de vulnerabilidade, que vai junto com uma dificuldade pronunciada a elaborar planos em longo prazo.

PERSPECTIVAS ATUAIS: ENTRE RUPTURA E CONTINUIDADE

p. 565

No plano jurídico, a redemocratização resultou nitidamente favorável aos habitantes das favelas. Ao nível federal, o direito à moradia foi teoricamente consagrado pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelo "Estatuto da Cidade" de 2001, de teor progressista. No âmbito local, a Constituição do Estado de Rio de Janeiro formula também de maneira clara o dever de assistência que cabe às autoridades diante dos habitantes de bairros informais:

> Art. 124: O Estado deve estabelecer política de promoção humana e social, solucionando problemas de habitação, urbanizando áreas habitadas por comunidades carentes, instaladas sem infraestructura de serviços essenciais, desenvolvendo estas áreas e assistindo, de forma eficiente, a todos que comprovem abandono ou incapacidade de prover à própria subsistência. (apud GONÇALVES, 2013, p.279)

Se nos referirmos aos textos, a legislação brasileira atual tanto como os códigos locais impossibilitam as expulsões de favelas. Em teoria, apenas um risco vital comprovado poderia justificar um realojamento autoritário. No entanto, a interpretação do volumoso corpus jurídico disponível pode variar e se adaptar a "circunstâncias excepcionais". Destarte, às vésperas dos grandes eventos que aconteceram na cidade (Copa do Mundo de Futebol em 2014, Jogos Olímpicos em 2016, etc.), reapareceu o espetro das expulsões massivas. Azevedo e Faullhaber (2015) chegaram a avançar uma estimativa de mais de 60 000 removidos nos últimos anos.

Apesar de retrocessos pontuais, o discurso oficial de "erradicação" da totalidade das favelas pertence a uma retórica do passado. No Rio de Janeiro, mais especificamente, embora este devaneio esteja sempre presente nas mentes de certos setores da população, a possibilidade de anilar esses espaços seria de toda maneira

tecnicamente inviável. Uma política de amplas remoções constituiria efetivamente uma aberração, pois se sabe que ao redor de 23% da população carioca reside nelas[132] e que os terrenos disponíveis sobre os quais poderia se estender a cidade são escassos. Nas últimas décadas, a aposta das autoridades parece, portanto, a favor de uma tentativa de "normalização" urbana desses territórios. Nesta ótica, para tomar em conta o resultado cumulativo dos progressos realizados, o Secretaria Municipal de Habitação (SMH) introduziu em 2011 a categoria de "*Comunidade Urbanizada":*

> Comunidade Urbanizada : aquela que tenha sido objeto de programas de urbanização integrada, tais como Favela-Bairro (PROAP), Bairrinho, Programa de Aceleração do Crescimento-PAC e outros similares, cujo projeto tenha garantido a implantação de infraestrutura básica, equipamentos públicos e níveis de acessibilidade satisfatórios; ou que, por esforço próprio de seus moradores e ações públicas diversas, ao longo do tempo, conseguiu alcançar uma situação bastante satisfatória de urbanização. (SMH, 2011133)

Os assentamentos situados no coração da principal zona de concentração de riqueza da cidade, a Zona Sul, foram os que se beneficiaram (proporcionalmente) do maior esforço de urbanização (CAVALLIERI; VIAL, 2012: p.4). Essas mesmas favelas foram também alvos principais da política dita de "pacificação", realizada com a implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) a partir de 2008. Os assentamentos em questão conheceram em um primeiro momento certo melhoramento em relação à segurança (CANO, 2012). A intenção declarada pelo poder público era a "integração" das favelas à cidade, a fim de superar a visão dicotômica de uma "cidade partida", ainda amplamente presente no imaginário coletivo:

p. 566

> Pretende-se, pois, que a integração das comunidades à morfologia urbana e social da metrópole carioca tenha como horizonte a extensão da qualidade dos serviços oferecidos, assim como das regras de urbanidade, civilidade e sociabilidade praticadas na cidade como um todo a essas regiões e a seus modos de habitar, suplantando qualquer diferença entre a favela e a cidade formal, ou, como se costuma dizer, entre a favela o "asfalto"." (UPP SOCIAL, 2013, apud FRANCO, 2014, p.77)

Ora, para Marielle Franco (2014), cujas analises ressoam fortemente no *presente*, a "pacificação" das favelas do Rio de Janeiro evidenciou, acima de outras coisas, o horizonte distópico de um Estado Penal, cujos alicerces estão intimamente atrelados ao projeto da cidade neoliberal. Tomando como premissa a ideia (amplamente compartilhada) de que o principal problema da favela seria a sua territorialização por parte de grupos civis armados ligados ao tráfico de droga, as UPPs pretendiam "retomar" o controle desses espaços. Ora, a presença policial nas favelas não foi seguida dos investimentos urbanos e sociais prometidos. Consequentemente, o modelo da "pacificação" periclitou gradualmente, e o período pós-olimpíadas confirmou de forma

[132] Segundo o Censo IBGE 2010
[133] http://www.rio.rj.gov.br/web/ipp/exibeconteudo?id=4782931

trágica o fracasso do projeto securitário empreendido quase dez anos mais cedo (MUSUMECI, 2017).

Entretanto, a "integração" da favela à cidade formal se realizou mais concretamente através do mercado, pois as últimas décadas viram florescer uma oferta dos mais diversos serviços (bancos, consultórios médicos, cadeias de supermercados e até turismo) no seio das favelas. Embora esta extensão das formas mercantis neste âmbito apresente caraterísticas próprias, podemos constatar que de forma geral, conforme denunciava Lefebvre (2008), o espaço tende a tornar-se simples mediação para a produção, circulação e consumo de mercadorias e serviços, de acordo com as formas induzidas pelas relações capitalistas. O espaço transforma-se ele próprio, tendencialmente, num produto; podendo logo ser objeto de compra, venda e troca.

> Esse mundo não se limita mais aos conteúdos, aos objetos no espaço. Ultimamente, o próprio espaço é comprado e vendido. Não se trata mais da terra, do solo, mas do espaço social como tal, produzido como tal, ou seja, com esse objetivo, com essa finalidade (como se diz). O espaço não é mais simplesmente o meio indiferente, a soma dos lugares onde a mais valia se forma, se realiza e se distribui. Ele se torna produto do trabalho social, isto é, objeto muito geral da produção e, por conseguinte, da formação da mais valia. (LEFEBVRE, [1970] 2008, p. 140)

p. 567

As políticas urbanas e as lógicas de mercantilização da cidade globalizada que atingiram a capital fluminense como um todo, inclusive as suas periferias, podem ter contribuído com a "abertura" econômica de determinadas zonas que eram precedentemente mantidas em uma situação de quase confinamento. No entanto, a aplicação de receitas de cunho neoliberal, típica do projeto de cidade adotado pelas últimas administrações, tende a provocar um reforço da estrutura socioespacial desigual e excludente das grandes cidades capitalistas, sendo que a integração das favelas e dos seus habitantes pelo mercado não condiz com o acesso a uma cidadania plena (RIBEIRO; OLINGER, 2012). Apesar dos melhoramentos urbanos registrados, as favelas e seus habitantes continuam de fato profundamente marcados por uma visão negativa, e sofrem os efeitos de acusações incessantes de ilegalidade. De maneira muito concreta, a persistência do opróbrio lançado sobre as favelas é expressa pelo tratamento policial diferenciado, particularmente violento, que atinge regularmente estas áreas. Consequentemente, as favelas, genericamente consideradas como perigosas e insalubres, onde não costumam existir títulos formais de propriedade, parecem "vocacionalmente" reservadas a certo perfil de morador de baixa extração social.

Do ponto de vista dos poderes públicos e da sociedade em geral, a favela continua considerada como uma aspereza a ser alisada na paisagem urbana. Uma figura da alteridade, um "corpo estranho" no tecido da cidade moderna. Sem negar os inegáveis progressos efetuados desde o início do século XX — e guardadas as devidas proporções — poderíamos reparar que existem invariantes na forma de lidar com aquilo que continua percebido como o grande "problema" urbano da cidade do Rio de Janeiro. Com efeito, operações de destruição de favelas concebidas à escala local foram motivadas por questões de "competitividade internacional" pelo prefeito Eduardo Paes (2009-2017) às vésperas de grandes eventos internacionais. Por outra parte, o principal

programa de moradia popular do governo federal, Minha Casa Minha Vida, foi criticado, nomeadamente por Rolnik (2015) por deslocar as famílias até áreas longínquas das centralidades urbanas, com graves deficiências de serviços públicos essenciais, como saúde e educação, e empregos. Inscrita em processo global de financeirização das cidades, essa solução industrial de produção de moradias (com a exceção notável da modalidade "Entidade" do programa) pode ter um impacto negativo sobre o direito à terra e à moradia dos mais pobres e vulneráveis; com o agravante que tende a monopolizar recursos que poderiam ser utilizados para urbanização e manutenção de favelas. Enfim, a violência deflagrada pela polícia e o exercito nestas zonas atinge frequentemente níveis comparáveis aos de uma guerra, na qual as regras elementares de engajamento e os direitos humanos têm sido esquecidos.

Em vista disso, na atualidade, se a eliminação das favelas não vem mais à tona nos discursos políticos (inclusive os mais radicais), podemos afirmar que diversos dispositivos tendem a perpetuar uma lógica de segregação urbana com base em acusações de ilegalidade e em práticas de criminalização da sua população. No entanto, em aparente oposição a essa "hostilidade" contra a favela (que atravessa desde sempre uma ampla parte da sociedade), existe também um discurso (bastante difuso no senso comum e nas mídias) que defende a urgência de medidas de cunho "modernizante" a favor da favela, materializadas por noções como a urbanização, a regularização fundiária, a "pacificação", a mercantilização ou, em uma palavra: a "integração" da favela à cidade. No entanto, de forma geral, essas tentativas de normalização urbanas continuam empreendidas com base no modelo da "integração subordinada", de cima para baixo, assegurando consequentemente a perpetuação do "problema da favela" (MACHADO DA SILVA, 2002).

Perante um objeto urbano considerado principalmente através do prisma das suas "carências", o pensamento modernizante se esbarra em práticas sociais complexas e contraditórias, cujos significados historicamente inspiraram receio por ser considerados patológicos. O Estado assume destarte uma "ideologia médica" (LEFEBVRE, [1968] 1991, p. 42) que justifica a necessidade de controlar esses espaços, higienizá-los e reorganizá-los de acordo com a racionalidade moderna. Essa abordagem mostra o limite do pensamento urbanístico habitual, no qual a tecnicidade, o embelezamento e a profilaxia são mobilizados como discursos que mal escondem uma agenda política de neutralização das caraterísticas *sui generis* do espaço em questão. O urbanismo, peça chave de um processo de modernização intimamente atrelado à formação econômico-social capitalista, "substitui, tranquilamente, a práxis por suas representações do espaço, da vida social, dos grupos" (LEFEBVRE [1970] 2008, p.139).

A EMERGÊNCIA DA CRÍTICA DECOLONIAL NA AMÉRICA LATINA

A reorganização do mundo no pós-guerra favoreceu o aparecimento de uma escola de pensamento genericamente conhecida como pós-colonial. De maneira complementaria (ou, às vezes, crítica) às abordagens de cunho marxistas, novas reflexões teóricas viram interrogar as causas das desigualdades à escala global. Centradas no antagonismo colonizador/colonizado, os estudos pós-coloniais ofereceram a crítica da ordem resultante das opressões históricas infligidas ao mundo

em decorrência das invasões e do domínio das grandes potências europeias. Ao juntar um corpus heterogêneo de autores e campos de estudo, a escola pós-colonial terminou abrangendo outras correntes também denominadas de estudos culturais (Stuart Hall, Homi Bhabha) ou ainda estudos subalternos (Gayatri Spivak, Edward Said). No entanto, notadamente por causa da centralidade acordada à analise do discurso, o pensamento pós-colonial encontra — contraditoriamente — sua matriz nos estudos pós-estruturais e pós-modernos europeus.

Ora, poder e saber sempre foram intimamente intrincados. Para Foucault (1989), o poder alicerça-se sobre o saber consagrado e a hegemonia das suas agências transmissoras. Ao mesmo tempo, o domínio do saber representa um recurso nas potencial reviravolta das relações de poder. Num mundo onde países outrora submetidos ao jugo colonial têm conquistado a independência, é possível constatar que a alavanca do discurso como instrumento de saber-poder continua sendo ativada de forma difusa (mas não menos implacável) para assegurar a manutenção de relações de dominação. Com efeito, a suposta superioridade do conhecimento forgado pelas potenciais centrais resulta fundamental para garantir a persistência duma forma peculiar de sujeição que foi chamada de "colonialidade do poder" (QUIJANO, 2000); para diferenciá-la do colonialismo tradicional. Essa colonialidade poderia então ser vista como uma “violência simbólica” (BOURDIEU, 2007) que atravessa as fronteiras e as épocas. Como qualquer forma de violência simbólica, devemos considerar que essa se exerce de forma mais ou menos consciente, e que implica certa docilidade por parte dos dominados.

A iniquidade das relações comerciais internacionais, provocada pelo domínio dos países ricos no trato da questão, é de fato bem conhecida. Porém, as outras dimensões da dominação do paises do Norte sobre os do Sul (ou do paises centrais sobre os periféricos, como queiramos chamá-los) parece geralmente evacuada pelas análises de cunho materialista. Transpondo o conflito no campo acadêmico, o domínio da produção de saber por parte do Ocidente poderia assim encontrar sua origem num sistema de pensamento supostamente universal, mas que exclui de fato aquilo que não se encaixa no molde imposto pelos que decretaram essa mesma universalidade. É assim como Enrique Dussel (1993) chegou a qualificar de "mito" a modernidade tal como concebida pelos pensadores europeus. Firmemente defendida como um projeto de emancipação global, a modernidade se converteu segundo ele numa arma de dominação das potências centrais sobre o resto do mundo, impondo uma cultura “superior” cujo modo de vida "civilizado" se opunha à condição de selvageria e devia ser imposto a todos os povos para que saíssem da barbárie. O “giro decolonial” surge então, principalemente na América Latina, como uma oportunidade libertadora que pretende continuar e levar até suas ultimas consequências um processo de descolonização por enquanto incompleto, posto que a colonialidade continuaria tendo um efeito sobre a cognitividade e a autoestima dos ex-colonizados. Seria, portanto, preciso descolonizar toda forma de saber, em um diálogo interdisciplinar entre a economia, a política, a cultura ou ainda o direito. Foi neste sentido que Walter Mignolo (2015) propus uma "desobediência epistêmica", a fim de romper com a epistemologia hegemônica excludente. Com efeito, para Quijano (2000), as categorizações decretadas pelas potencias centrais nos territórios dominados favoreceram a perpetuação, no âmbito dos

próprios países antigamente colonizados, de uma opressão (social, étnica, racial, de gênero ou de classe), que hierarquiza favoravelmente o dominador em relação ao dominado.

A FAVELA DECOLONIZADA?

Em reação a certos excessos e externalidades negativas dos projetos modernizantes decididos "em favor" das favelas pelas autoridades, desenvolveram-se críticas e/ou contranarrativas insurgentes que poderíamos qualificar de "decoloniais" — embora não se autodesignem forçosamente como tais.

No campo do direito, diversos trabalhos sobre o "pluralismo jurídico" (SANTOS, 1999) viram sublinhar as tensões "entre normas jurídicas editadas pelo Estado e normas costumeiras elaboradas localmente, resultantes das práticas jurídicas institucionalizadas dos moradores de favelas" (MAGALHÃES, 2013). Essas tentativas de compreensão e reconhecimento de formas particulares de legalidade desafiam as concepções puramente positivistas do direito, que no Brasil foram tradicionalmente mobilizadas e instrumentalizadas para manter o poder dos dominantes.

De acordo com um recorte histórico mais amplo, para Muniz Sodré (1998) o poder colonial (metaforizado pela "Casa Grande") produziu — com base nas hierarquias raciais artificialmente instituídas — espaços de dominação estreitamente segregados e vigiados (a "Senzala"). Esses espaços buscaram ocasionalmente se transformar em lugares de resistência à desumanização imposta pela estrutura escravocrata. Para isso fazer, eram recuperados elementos subjetivos alternativos e, às vezes, certas tradições religiosas — tornando de fato a senzala em um terreiro. Ecoando com essas concepções, e de maneira pulsante na atualidade, alguns atores (dentro ou fora da favela) tendem a adotar estratégias de afirmação identitárias diferenciadas, no âmbito de uma "luta por reconhecimento" (HONNETH, 2009) que passa pela preservação do uso popular de um território considerado como *lócus* histórico de resistência à violenta opressão racial no Brasil; em uma analogia com o quilombo rebelde do tempo da escravidão.

p. 570

Com efeito, "o território é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder" (SOUZA, 1995, p. 78, apud CAMPOS, 2005). Desenvolvendo esta premissa, Andrelino Campos (2005) afirma que "apropriar-se de um determinado fragmento do espaço urbano, ou não, é colocar-se ao lado do poder constituído ou em oposição, como era o caso dos quilombolas" (ibid., p.36). Embasando-se neste raciocínio, o geografo elabora uma versão inovadora no que diz respeito à origem das favelas no Rio de Janeiro. Para começar, o autor aponta um importante limite que atravessa as principais teses em relação ao aparecimento do objeto urbano "favela" no espaço urbano carioca. Retomando a literatura consagrada, repara que para certos autores a ocupação dos morros cariocas se teria dado na década de 1870, principalmente por conta das destruições dos cortiços e do retorno dos soldados da guerra de Urugay. Em câmbio, para outros seria fatores exógenos à cidade como a campanha de Canudos e a vinda de ex-escravos provenientes das lavouras de café que teriam ocasionado a gênese da favela carioca. Em vista disso, Campos destaca que essas hipóteses se limitam a dar um foco em fenômenos urbanos decorrentes de eventos pontuais, negligenciando processos históricos e configurações espaciais bem

mais amplas. Perante a importância do espaço favelado, hoje considerado como *lócus* das populações pobres, o autor busca remediar à insuficiência conceitual das teses mencionadas acima. Para tal efeito, segundo ele, se deveria antes considerar o papel desempenhado pelos quilombos periurbanos, que acolhiam de longa data "os negros fugidos dos cativeiros e brancos pobres e/ou com problemas com a justiça da época" (CAMPOS, op. cit., p. 23). Esses lugares se localizavam em áreas de difícil acesso, mas não eram tão isolados como habitualmente se acredita, pois

> O intercâmbio comercial e de informações era a base que consubstanciava as relações entre grupos socialmente diferentes, que Flávio dos Santos Gomes denominou em seu trabalho "campo negro" (GOMES, 1995), que tem o seu correspondente nas favelas atuais como redes de solidariedade. (CAMPOS, op. cit., loc. cit.).

Ora, as perseguições que sofriam os quilombos nos períodos colonial e imperial não lograram aniquila-los. Depois da abolição, segundo o autor, devido ao crescimento da cidade, esses quilombos terminaram incorporando-se progressivamente ao espaço urbano ou agrário. Aparece então que

> Se, no passado, a resistência era constituída em torno do não aprisionamento dos negros (primeiro ocorrendo apenas com os escravos e, posteriormente, com os negros que se tornaram livres), ao longo do século XX a resistência aconteceu em torno da permanência nos locais "escolhidos" para moradia. Entre resistir e serem cooptados pela ação dos grupos dominantes associados aos interesses do Estado, que no passado procuravam estender a cerca, seja para ampliar as suas propriedades, seja para valorizar as terras urbanas, os segmentos de baixa ou nenhuma renda tomam em geral um posicionamento político que venha a priorizar a permanência no espaço apropriado. (CAMPOS, op. cit., p.31)

p. 571

São estas caraterísticas comuns de apropriação do espaço, de criminalização das suas populações e da consequente resistência que aproximaria o quilombo da favela. Esse fato justifica para o autor a possibilidade de "compreender a favela como uma transmutação do espaço quilombola" (ibid., p. 64):

> (...) o quilombo transmutou-se em favela, mas não perdeu a sua ilegalidade perante a sociedade em geral. No espaço transmutado, a existência de redes de solidariedade deu o tom político às práticas socioespaciais. Por um lado, o quilombo, por mais de três séculos, bateu-se contra a prepotência do Estado, permeado que foi pelo sistema escravista, que procurava a qualquer preço a extinção dessa resistência; por outro lado, as favelas, como espaço transmutado, resistem às burocracias imperial e republicana. (ibid., p. 77)

Seguindo um enfoque mais antropológico, o exame das narrativas nativas e militantes em um espaço urbano historicamente marginalizado (embora ligado ao resto da cidade por multiplos elos), permitiria assim lançar um olhar novo sobre as questões habituais de diferenciação urbanas; em relação às lógicas de exclusão e de estigmatização:

> admitir que o espaço quilombola fora transmutado em espaço favelado é incluí-lo no processo maior, ou seja, é admitir que as populações pobres, através de suas apropriações dos espaços periurbanos, ilegais à luz do poder público, participaram da construção do espaço urbano das cidades. (ibid., p. 24)

Embora a categoria "decolonial" não seja explicitamente mencionada por Andelino Campos, a filiação à linha de pensamento evocada na parte precedente parece fazer sentido. A abordagem epistemológica, onde a memoria do espaço favelado se encontra em disputa e na qual se identifica uma tentativa de reapropriação de símbolos de luta contra a opressão colonial, alude a concepções próximas daquelas dos principais autores da escola decolonial latino-americana. Notadamente, o autor recorre a uma crítica da opressão racial, fundante na constituição da nação brasileira. Para ele, existiria uma ligação direita entre os "campos negros" periurbanos constituídos por escravos em fuga e as atuais favelas, embora matize a centralidade da cor da pele nas discriminações vividas até os dias atuais pelos habitantes das favelas:

> Obviamente, a cor continua a ser um dos elementos fundamentais, mas a favela esconde parte dessa diferença étnica. Negros, brancos, "paraíbas", "baianos", entre outros atores sociais, são, antes de tudo, pobres, mas são classificados, em geral, pelos formadores de opinião, como pertencentes às "classes perigosas". Entretanto, sem dúvida, o estigma, apesar de ser generalizado, atinge, sobremaneira, o negro e, de modo mais virulento, o negro favelado. P. 63

p. 572

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises propostas neste trabalho são mobilizados para destacar algumas questões consideradas como significativas, situadas na intersecção de conflitos simbólicos e políticos que entram em ressonância com a história social brasileira. Notadamente, a patologização do negro na era colonial e, decorrentemente, a "neutralizacao e disciplinamento das massas empobrecidas, a partir da hegemonia conservadora" (BATISTA, 2003) têm sido objeto de diversas pesquisas em anos recentes. Essas análises vão geralmente de par com uma crítica aos efeitos negativos da modernidade pelas populações subalternizadas. Numa tendência global, nos círculos académicos, existe uma tentativa de mobilização de contranarrativas insurgentes onde epistemolpogias alternativas são propostas. Em particular, no caso que nos interessa aqui, a obra do professor Andrelino Campos tenta valorizar os processos e as práticas de resistência de dois "espaços criminalizados": o antigo quilombo, e a atual favela. A favela carioca tal como a conhecemos hoje apresentaria o resultado cumulativo de opressões históricas e de práticas de criminalização que se perpetuem na atualidade. As suas populações seriam herdeiras de modos de vida e de um ethos de resistência que desafiam o projeto modernizante, considerado como exludente.

A presente comunicação oferece uma homenagem ao professor Campos, falhecido em maio de 2018. No entanto, é sempre importante confrontar a elaboração de novas narrativas por parte de inteletuais (sejam quais forem as suas origens sociais) com as percepões dos atores no campo. Neste aspecto, há de se notada a dificuldade que existe em suscitar a identificação dos moradores de favelas com os discursos que

atribuem-lhes caraterísticas como a “ilegalidade” ou a “criminalização”, por mais que essas categorias sejam mobilizadas a fim de valorizar suas capacidades de resistência. Com efeito, a ampla difusão (política, midiática, religiosa, etc.) de uma sociodicéia que condena o ilegal sem questionar a validade das regras estabelecidas provoca nos setores dominados das favelas um reflexo de “limpeza simbólica”,

> “isto é, a necessidade de demonstrar ser “pessoa (ou grupo) de bem”, a fim de ganhar a confiança do Outro —, poucas vezes bem-sucedido, antes mesmo que possam apresentar no espaço público suas demandas como interlocutores legítimos. O confinamento geográfico cerceia-lhes também a palavra”. (MACHADO DA SILVA, 2008, p.15)

Em espaços onde a presença de grupos civis armados traz constantes riscos de violência, a limpeza simbólica por parte dos moradores de favelas se efetua de duas formas:

> De um lado, procuram afastar-se do mundo do crime, reivindicando não serem identificados com os criminosos, enfatizando a natureza ordeira e pacífica e seus padrões de moralidade burguesa. Deve-se ressaltar, nesta operação, a ressignificação do sentido de “vagabundo” pelos próprios moradores de favelas. Antes uma categoria externa de criminalização dos favelados, enquanto “classes perigosas”, articulada a partir das referências do mundo do trabalho (Valladares, 2005; Zaluar, 1985). Hoje, tornou-se uma “categoria nativa” que se refere ao crime e à violência demarcando fronteiras em relação às pessoas/“cidadãos de bem” residentes em favelas. De outro, como muitas vezes os traficantes são parentes, vizinhos ou conhecidos próximos, desenvolvem um esforço (sempre individualizado e pontual para “rehumanizar” ou “re-moralizar” a pessoa em questão. Não que as práticas criminais sejam justificadas. Os moradores apenas sugerem que, mesmo agindo de maneira reprovável, a pessoa tem outras caraterísticas que a tornam “gente como a gente” e não um monstro moral. (ibid., p 74-75)

p. 573

Existe, portanto, na atualidade, nas favelas cariocas, uma profunda erosão do “sentido do lugar”, devido ao isolamento dos moradores, à desconfiança e à estratificação interna, social tanto quanto moral, todos fenômenos provocados pela cerceamento ocasionado pela violência. A truculência policial, exacerbada nestes espaços, é considerada uma “injustiça”, mas apenas quando atinge as pessoas julgadas “do bem”:

> (...) a descrição das formas de atuação da polícia nas favelas é sempre acompanhada de críticas acerbas. Estas, entretanto, não se dirigem propriamente à corporação (ninguém é contra a repressão policial), nem tampouco aos métodos violentos em si mesmos. As críticas são antes ao caráter indiscriminado da ação que não distingue entre “gente de bem” e “marginais”. Em outras palavras, o que os moradores criticam é menos a violência policial em si e mais a falta de seletividade de seu objeto. (ibid., p.73)

Perante esse quadro, a construção de uma representação social que defenderia a existência das favelas como espaços de resistência é freada pela hegemonia de argumentos morais, normativos ou políticos que propõem castigar severamente a ilegalidade. A questão da segurança pública, sem dúvida uma das mais pujantes nas favelas cariocas na atualidade, serve aqui de ilustração ao dilema apresentado. A recepção dos discursos dominantes sobre criminalidade nestes espaços aponta para o ancoramento de concepções modernizadoras "tradicionais" em relação à favela, e deixa perceber fortes ressalvas na hora de se identificar com perspectivas de cunho mais "decoloniais" e insurgentes.

A utopia urbana moderna se desenvolveu a maioria do tempo a partir do que foi designado como seu contrário: a ilegalidade, o insalubre, o criminal... No Brasil, e mais particularmente no Rio de Janeiro, os projetos de modernizações urbanos atropelaram muitas vezes a dignidade e o simples direito a existência das categorias subalternas: os pobres, os Negros, os migrantes nordestinos — que representam até hoje o maior contingente de moradores das favelas cariocas. Perante a perpetuação do paradigma da "integração subalterna", para determinados intelectuais e atores políticos, a favela não deveria ser urbanizada e "civilizada" em função de regras ditadas "de cima". Pois, historicamente, essas regras não fizeram mais que beneficiar às classes dominantes. Existe, portanto, uma forte vigilância por parte desses segmentos politizados frente à apropriação do imaginário da favela e às intervenções publicas nestes espaços. Contudo, além de mobilizações pontuais, estritamente localizadas no tempo e no espaço, o posicionamento de "resistência" enquanto categoria social parece ter um fraco apelo entre os moradores de favelas. A questão, portanto, fica: como favorecer a identificação com narrativas contra-hegemônicas, sem que esse processo se limite a espelhar, de forma pouco sedutora pelos agentes, as representações negativas ou paternalistas elaboradas pelos próprios dominantes?

BIBLIOGRAFIA

AZEVEDO, Lena; FAULHABER, Lucas. SMH 2016: remoções no Rio de Janeiro Olímpico. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.

BATISTA, Vera Malaguti. O Medo na Cidade do Rio de Janeiro, dois tempos e uma história. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

CAMPOS, Andrelino. Do Quilombo à Favela, A Produção do "Espaço Criminalizado" no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CANO, Ignacio. Os donos do morro: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, LAV/UERJ, 2012.

CAVALLIERI, Fernando; VIAL, Adriana. Favelas na cidade do Rio de Janeiro: o quadro populacional com base no censo 2010. Coleção estudos cariocas. N° 20120501, IPP/Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, 2012.

DUSSEL, Enrique. 1492: o encobrimento do outro. A origem do "mito da modernidade". Editora Vozes: 1993.

FOUCAULT, Michel. Microfísica do poder. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio (organizador). Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008
FRANCO, Marielle. UPP – A redução da favela a três letras: uma análise da política de segurança pública do estado do Rio de Janeiro. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Turismo da Universidade Federal Fluminense. 2014.
GONÇALVES, Rafael Soares. Favelas do Rio de Janeiro. História e direito. Rio de Janeiro: edições PUC, 2013.
HONNETH, Axel. Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34, 2009.
LEFEBVRE, Henri. (1968). O Direito à Cidade. Trad. de Eduardo Frias. São Paulo: ed. Moraes, 1991.
_____. (1974). La Production de l'Espace. Paris: Anthropos/ Economica, 2000.
MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio. Continuidade do "problema da favela". In: OLIVEIRA, L. L. (org.). Cidade: história e desafios. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
MAGALHÃES, Alex Ferreira. O direito das Favelas. Rio de Janeiro: Letras Capital, 2013.
MIGNOLO, Walter D; PINTO, Júlio Roberto de Souza. A modernidade é de fato universal? Reemergência, desocidentalização e opção decolonial. Civitas, v. 15, nº 3, jul. set. 2015.
MUSUMECI, Leonarda. UPP: Última chamada. Visões e expectativas dos moradores de favelas ocupadas pela Polícia Militar na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: CESeC, 2017.
QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In: LANDER, Edgardo (org). La conolialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales, perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: CLACSO, 2000. (pp.193-238)
RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; OLINGER, Marianna. A favela na cidade-commodity: desconstrução de uma questão social. Favelas cariocas - ontem e hoje. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.
ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares. A colonização da terra e da moradia na era das finanças. Boitempo, 2015.
SANTOS, Boaventura de Sousa. (1999), "Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada". In: SOUTO, Cláudio; FALCÃO, Joaquim. Sociologia & Direito: textos básicos para a disciplina de Sociologia Jurídica. São Paulo, Ed. Pioneira, pp. 87-95.
SODRÉ, Muniz. O terreiro e a cidade. A forma social negro-brasileira. Petrópolis: Vozes, 1988.
VALLADARES, Licia do Prado. A invenção da favela - Do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: edições Fundação Getúlio Vargas, 2005.
_____. Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
_____. A gênese da favela carioca. A produção anterior as ciências sociais. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 15, nº 44, outubro 2000.

NOVAS LÓGICAS DE OCUPAÇÃO, ARTE E RESISTÊNCIA: O HABITAR PENSADO A PARTIR DE PRÁTICAS CULTURAIS E POLITICAS

Francine Nunes da Silva

Doutoranda no Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
E-mail: francinenunes@gmail.com

INTRODUÇÃO

Uma casa não é nunca
só para ser contemplada;
melhor: somente por dentro
é possível contemplá-la.

A mulher e casa
João Cabral de Melo Neto

O presente artigo é um esforço de reflexão acerca de um fenômeno de escala local de organização do espaço e sua dinâmica. O recorte do objeto, a saber, uma ocupação de habitação e de arte no centro de São Paulo, privilegia o reconhecimento dos significados atribuídos ao espaço pelos interlocutores. Com uma ênfase nas criações culturais e artísticas, a ocupação articula experiências de resistência em torno do conceito de "afroguarany". Não se trata somente de uma justaposição de palavras, mas a tentativa de recriar meios de protestar contra as dinâmicas urbanas de exclusão que contribui para a reprodução de espaços segregados e intolerante, especialmente das culturas negras e periféricas.

O caso analisado é da ocupação intitulada "Casa Amarela Quilombo Afroguarany", um casarão construído em meados de 1910 e ocupado em 2014 para o estabelecimento de um ateliê compartilhado de arte. A partir da pesquisa de campo, o tema da pesquisa foi sendo delineado. As práticas culturais e politicas voltadas para as matrizes afro-indígenas colocam em relevo as múltiplas transformações dos espaços urbanos e informam sobre as cidades, seus habitantes, os modos de habitar e as tensões produzidas nos territórios de ocupação.

O texto a seguir está calcado no pressuposto teórico da centralidade da cultura enquanto categoria que estrutura as relações sociais, politicas e econômicas no contexto da ocupação. Os interlocutores da ocupação usam música, dança, teatro e grafite para tornar a cidade um dispositivo cultural. Para Agier (2011) as criações artísticas e ações politicas favorecem as conexões, as relações, as solidariedades e as trocas em torno de processos de "fazer a cidade". O habitar, uma operação comum, cria uma variante cultural e aponta para a transversalidade das problemáticas urbanas e dos fatores étnico-raciais.

O impacto desses fenômenos, como o da Casa Amarela, aponta para as potencialidades da região central da cidade, mas registram as vulnerabilidades econômicas, sociais, culturais e habitacionais que recaem sobre seus moradores. Em face disso, a ausência de habitação é também reflexo de uma dinâmica do mercado imobiliário financeiro que pressiona para a valorização/desvalorização de determinadas áreas e de determinadas lógicas de existência.

Em meio a reivindicação de imóveis vazios está a construção simbólica de espaços de interação, de laços e de resistências. Se trata de uma análise com um duplo objetivo de pensar o território da metrópole. Por um lado, pela dimensão da habitação. Por outro, pela dimensão da cultura. Considera-se que são olhares que buscam compreender os espaços que criam politicidades sensíveis no cotidiano. Pela junção entre práticas políticas e práticas estéticas (RANCIÈRE, 2009).

Na luta urbana preconizada pelos moradores da Casa Amarela está presente uma possiblidade de "renovar o sentido da atividade produtora e criadora ao destruir a ideologia do consumo" (LEFEBVRE, 2011, p. 139). Consumir, habitar e criar coletivamente. Se a segregação espacial cria um distanciamento do outro em enclaves fortificados (CALDEIRA, 2000) aqui interessa-nos a produção da cidade, o fazer a cidade que passa pela produção de laços e relações sociais.

Nesta proposta de trabalho etnográfico, as atividades e os protagonistas da Casa Amarela Quilombo Afroguarany são a base empírica para a compreensão de processos de sociabilidade e convivência com as diversidades, as alteridades, as negociações e as controvérsias. Enfrentar as margens e labirintos podem causar inquietações e desvios nas narrativas hegemônicas que tentam apagar, generalizar ou modelar experiências urbanas que contam histórias que não estão colocadas nas formalidades institucionais e discursividades oficiais.

A experiência compartilhada de pesquisa procura qualificar as reflexões em torno das formações culturais e experiências urbanas e exige que as expectativas de justiça social e enfrentamento da discriminação gerada pela segregação, garantam também uma atuação autônoma dos ocupantes, sem deixar de lado as negociações com os aparatos institucionais da gestão da politica habitacional.

OS 4 AS: AMARELA, ABAYOMI, AFROGUARANY E ARENA

p. 578

Ingold (2015) ministrou um curso na Universidade de Aberdeen e o intitulou "Os 4 As: Antropologia, Arqueologia, Arte e Arquitetura". Nele o autor esboça uma reflexão sobre as relações entre as disciplinas a partir da sua fascinação pela letra A e compartilha ideias imaginativas de uma série de experimentos com a letra. Dados alguns paralelos e conexões sugere-se na pesquisa em questão também 4 As: Amarela, Afroguarani, Abayomi e Arena. São quatro palavras presentes Tal experimento procura responder a pergunta: O que é a Casa Amarela Quilombo Afroguarany?

Amarela, o nome e a cor da casa. "Amar ela" como os moradores gostam de se referir. Nesse ponto apresenta-se um histórico da casa e uma reflexão sobre o habitar. O segundo A se refere a "Afroguarany" ou "Afroguarani" e significa pensar sobre como os moradores da ocupação elaboram uma percepção sobre si mesmos a partir do encontro entre o "afro" e o "indígena" e recriam práticas artísticas nesse sentido. Na palavra Abayomi, encontramos o terceiro A. Uma das moradoras da casa apresenta um espetáculo chamado "Abayomi: a primeira boneca do mundo".

O termo Abayomi tem origem no idioma Iorubá e significa "encontro precioso" (de abay, encontro e omi, precioso). A boneca Abaoymi é feita com retalhos coloridos de tecidos. Assim, a metáfora é trazida para se pensar sobre a pesquisa etnográfica, marcada pelos encontros entre o pesquisador e os interlocutores. O quarto A se refere a Arena e aponta para as reflexões sobre arte e politica presentes das dinâmicas do território ocupado.

A SENZALA INVADIU A CASA-GRANDE

A "Casa Amarela Quilombo Afroguarany", como é chamado o imóvel na movimentada esquina da Rua da Consolação com a Rua Outro Preto, é um casarão que data de meados dos anos 1910 e possui 27 cômodos distribuídos em 3 pavimentos.

A casa foi originalmente construída para uso residencial, mas foi administrada pelo Instituto Nacional Previdência Social a partir de 1950. Dos anos 1990 até começo dos anos 2000 sediou uma creche do Tribunal Regional do Trabalho da 2a Região. O imóvel então ficou desocupado até 2014, quando iniciou a ocupação Ateliê Compartilhado Casa Amarela.

Essa história está inscrita nas diversas alterações pelo qual o imóvel passou. O papel de parede infantil da creche hoje convive com grafites e pixos. É relevante ressaltar que em 2006, o imóvel foi tombado pelo Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo pelo reconhecimento de seu valor arquitetônico com características "fioretinas". Diversos estudos arquitetônicos já foram realizados e os moradores contam que é recorrente a presença de estudantes com o intuito de fotografar e conhecer a casa por dentro.

Casa Amarela é uma das poucas mansões que ainda existem na região do chamado atual centro histórico de São Paulo. Resultado de uma série de intervenções e investimentos, a região tem ainda um "papel de centralidade, com grande peso econômico, forte dinamismo, múltiplas funções e importante patrimônio edificado" (NAKANO, ROLNIK E CAMPOS, 2004, p. 128). A rua da Consolação é conhecida por abrigar diversas lojas de lustres e luminárias. Esses autores mostram que o surgimento de novas centralidades em direção ao quadrante sudoeste do centro expandido, a partir da Avenida Paulista, não necessariamente esvaziou o centro histórico, mas sim significou uma "mudança no perfil de seus usos e usuários, configurando novos focos de dinamismo e novas vocações para a área." (NAKANO, ROLNIK E CAMPOS, 2004, p. 154).

Ainda como efeito das jornadas de junho de 2013 em que as ruas e espaços públicos foram tomados por diversos coletivos e manifestações, o casarão abandonado é ocupado em 20 de fevereiro de 2014 por mais de 100 artistas de áreas como artes visuais, música, dança e teatro. O movimento cultural denominado MOEPO – Movimento de Ocupação de Espaços Públicos Ociosos, junto com a Cooperativa Paulista de Teatro idealizaram a ação de ocupação e criaram um Ateliê Compartilhado. A experiência contou com a participação de diversos coletivos culturais, companhias, trupes e instituições.

Após algumas tentativas de transformar o espaço em centro cultural e de conflitos internos pela administração dos recursos da casa o Ateliê Compartilhado foi afastado. Em 2015 a ocupação passa a ter a denominação Casa Amarela Espaço Comum. Em 2016 o nome "Casa Amarela Quilombo Afroguarany" se consolida respaldado pelo movimento Anhangabaroots e pelo Laboratório Compartilhado TM13, que já atuavam em produções culturais, principalmente na região central da cidade, em lugares como a Praça Ramos, o Vale do Anhangabaú e a Praça Roosevelt. Produções voltadas para a população de rua e para os jovens de periferia que circulam por esses espaços.

Para W.S., moradora e artista da ocupação, dizer: "a Senzala invadiu a Casa-Grande", significa que o produtor cultural da periferia pode enxergar na Casa Amarela um espaço para sua produção:

> "Não é só poético, é de verdade, acontece. Todo esse processo se deu por pertencimento mesmo, de as pessoas chegarem aqui e

> encontraram pessoas negras, indígenas e se sentir referência." (Entrevista, W.S., 2018)

Nesse sentido, enquanto alguns espaços podem se esvaziar ou desaparecer, outros, como a Casa Amarela, apresentam uma vitalidade na sua existência. Inicialmente construída como moradia dirigida aos setores de maior poder aquisitivo, hoje o imóvel se caracteriza como um espaço de produção artística e de resistência contra a exclusão e segregação presente na vida de inúmeras pessoas. Na qualidade de uma habitação coletiva, se cria um espaço praticado (CERTEAU, 1994) e de produção do comum. Para Hardt e Negri (2005), o comum levaria a um processo de autonomia e auto-organização que possibilitaria uma democracia possível.

Conforme Carril (2006) o processo formação histórica, econômica e social das metrópoles brasileiras está diretamente atrelado ao fator etnoracial. A acumulação do capital promove separações, expulsões, segregações e exclusões. Esse contexto está presente, segundo W.S, no processo de colocar o nome de Quilombo:

> "Eu percebi que quem está na rua, todo mundo está na rua, mas os trabalhadores, a população que faz essa cidade acontecer é uma população invisibilizada, que está na rua, mas está invisibilizada. Para poder trazer essa população para a Casa Amarela, a gente imaginou que ao invés de chamar de ocupação, a gente poderia chamar de quilombo. Porque quilombo é a primeira ocupação que acontece na História." (Entrevista, W.S., 2018)

Se a "urbanização capitalista tende perpetuamente a destruir a cidade como um comum social, politico e habitável" (HARVEY, 2014, p. 156), a Casa Amarela busca estabelecer que habitar significa viver historicamente e produzir vida em movimento. Habitar não é meramente ocupar uma estrutura, mas decorre de um movimento de "produzir". Produzir, na acepção de Ingold (2015), está ao lado de outros verbos intransitivos como esperar, crescer e habitar em contraposição ao verbos transitivos como planejar, fazer e construir. Assim é possível definir que as cidades planejadas para uma 'boa imagem', como vimos durante a preparação de São Paulo como sede da Copa do Mundo 2014 (CARVALHO; GAGLIARDI, 2015), são concebidas pelo olhar de especialistas e tecnocratas, "dos promotores de razões técnicas e rentabilizações financeiras" (CERTEAU, 1994, p. 187)

Ao retomar Heidegger, Ingold (2015) quer pensar numa noção de habitação menos atrelada ao conforto ou localismo e mais ligada a uma ideia de que "ser" significa "estar ao longo de caminhos" (INGOLD, 2015, p. 38). A ideia de movimento se faz presente nas falas dos habitantes da Casa Amarela. Habitar é uma questão de mover-se por causa da constante eminência de uma nova reintegração de posse do imóvel. Já foram feiras quatro tentativas. Ainda que possamos concordar de que a "caminhada é modo fundamental como os seres humanos vivos habitam a terra" (INGOLD, 2015, p. 38), não deixemos de pensar, entretanto, no caráter violento com que essas ações são empreendidas pelos órgãos do Estado. A habitação não é apenas abrigo, mas está ligada a uma gama de fatores que possibilitam a inserção das pessoas na cidade.

QUEM ÉS TU QUE NÃO CONHECES O TEU EU? RUA! RESISTÊNCIA URBANA AFROGUARANY!

Conforme Goldman (2014), as recentes reflexões acadêmicas em torno do termo "afroindígena", informam que se trata menos uma construção identitária rígida ou essencializada, que uma expressão artística e uma construção do que se considerou chamar de uma relação afroindígena. Para Mello (2014), o conceito de afroindígena é atravessado pelos movimentos, fluxos e existências daqueles indivíduos ou grupos que assim se denominam.

> O conceito de afroindígena seria, portanto, da ordem do devir, daquilo que se torna, do que se transforma em outra coisa diferente do que se era e que, no entanto, "não produz outra coisa senão a si mesmo". (DELEUZE; GUATTARI, 1980, p. 291). (MELLO, 2014, p. 227)

O termo "Afroguarany", presente no nome da Casa Amarela, está relacionado menos a uma noção de identidade essencializada e mais a um principio de singularização e subjetividade que desemboca na expressão e produção artística dos artistas da Casa Amarela. Para W.S. a arte produzida na quilombo está atrelada a um processo de construir uma história negra da região da Consolação e de afirmar uma existência afroguarany.

> "Um vai ajudando o outro a fazer as suas produções e produzir eventos na Casa, que trabalhem dentro dessa linguagem do afro e do guarani, não deixando de abrir espaço para outras linguagens, está aberta para qualquer linguagem a Casa, mas a gente enquanto resistência, a gente acredita naquela frase de Sócrates, que diz "quem és tu que não conheces o teu eu?", ela é o diferencial na vida de uma criança, porque quando uma criança conhece as histórias dela, ela cresce, como eu tive a oportunidade de crescer, com mais autoestima e não desisti dos meus sonhos.
> Agora, quando ela conhece as histórias de outras pessoas, ela sempre vai se render a essas pessoas. Vão ser sempre as mesmas histórias que vão estar aparecendo, então ela nunca vai ter referência, ela não tem identidade, a identidade dela é branca. Não é uma questão de racismo isso, é uma questão de identidade, de pertencimento, de direitos, direito a cultura, a conhecer a sua cultura, a conhecer os seus cânticos, as suas histórias, a sua dança, a sua comida, saber o que você come, de onde vem." (Entrevista, W.S., 2018)

p. 581

A expressão que dá nome a esse subtítulo é o grito que dá inicio ao Slam A RUA, batalha de poesia organizada pela Casa Amarela Quilombo Afroguarany. Slamers e público sentam ao chão para ouvir os (as) poetas usarem a voz contra o preconceito, lgbtofobia, machismo e racismo. Pra narrar sobre empoderamento da mulher negra com cabelo afro e sobre a liberdade dos diversos corpos. Pra denunciar a "cidade linda" que inviabiliza a cultura negra e periférica. Mas também pra falar de amor, de amizade e de resistência. A poesia falada e performatizada traça uma linha de fuga, como Deleuze (1992) coloca, é sobre a linha de fuga ou fluxo "que as coisas se passam, os devires se fazem, as revoluções se esboçam". (DELEUZE, 1992, p. 63).

O enfoque da pesquisa na Casa Amarela é direcionado a esses eventos e acontecimentos que, conforme dito por Mello (2014), então sobre os artistas do Movimento Cultural Arte Manha, na Bahia, produzem linhas de fuga para dar consistência ao território existencial e ao encontro entre índios e negros, um "encontro entendido como atemporal entre povos que lograram traçar linhas de fuga no processo de enfrentamento à espoliação a que foram – e são – submetidos." (MELLO, 2014, p. 236).

A cultura afroguarany é então compreendida como vida e prática cotidiana (WILLIAMS, 1997) e permeia as formas de negociação e resistência no território urbano segundo esses movimentos artísticos que enfatizam as mensagens e discursos contestatórios que podem ter mais visibilidade social e politica. A Casa Amarela pode ser pensada como uma experimentação de novas formas de convivência juvenil e alternativas contraculturais (FEIXA; PORZIO, 2004) e de minorias. A minoria, segundo Deleuze (1992) não se refere a um dado numérico, mas passa por uma condição de que uma minoria "não tem modelo, é um devir, um processo" (DELEUZE, 1992, p. 218). E mesmo que a minoria, talvez pensado como multidão, venha a criar modelos para si, importa que sua "potência provem do que ela soube criar" (DELEUZE, 1992, p. 218).

ABAOYMI: ENCONTRO PRECIOSO

A metáfora empreendida entre o percurso metodológico com o feitio da boneca Abayomi é proposta não só pelo o que a palavra ioruba significa, mas se relaciona com a abordagem de Certeau (1994) que qualificou como uma "arte de pensar" o procedimento de se atentar ao "resto", aquilo que não foi "verbalizado". Sabe-se que as bonecas Abaoymi são feitas de restos de tecidos. Foram criadas em 1987 por Lena Martins, educadora popular e militante do Movimento das Mulheres Negras. No plano da pesquisa, são considerados "restos" os relatos, como fazeres-saberes, portanto, como experiências sociais e discursivas que não tem proprietários e fogem aos olhos das racionalizações. São as chamadas "complicações das historias oficiais e das verdades disciplinares (FISHER, 2011, p. 200).

O percurso de investigação se dá por uma dimensão qualitativa a partir de recursos do método etnográfico: observação, descrição e entrevistas semiestruturadas com os moradores e frequentadores das atividades propostas dentro da ocupação. Tal opção metodológica está calcada na necessidade de conhecer o cotidiano dos interlocutores e compreender como suas experiências e trajetórias configuram suas práticas culturais e politicas em novas lógicas sobre o território. Assim como também, na coleta de material audiovisual dos eventos e apresentações artísticas promovidas e de material histórico (jornais, relatos orais, documentos) sobre a ocupação.

O eventos culturais protagonizados pelos moradores e parceiros da Casa Amarela Quilombo Afroguarany são a base empírica para a compreensão de processos de sociabilidade e convivência com as diversidades, as alteridades, as negociações e as controvérsias. Encarar as margens e labirintos podem causar inquietações e desvios nas narrativas hegemônicas que tentam apagar, generalizar ou modelar experiências urbanas que contam histórias que não estão colocadas nas formalidades institucionais e discursividades oficiais. A experiência compartilhada de pesquisa procura qualificar as reflexões em torno da ocupação uma habitação e um território cultural e exige que

as expectativas de justiça social e enfrentamento da discriminação gerada pela segregação, garantam também uma atuação autônoma dos ocupantes.

Como "investimentos simbólicos relativos a vida cotidiana" (CERTEAU, 1994, p. 142), tais relatos, como "murmúrios poéticos e trágicos do dia-a-dia" (CERTEAU, 1994, p. 142) poderiam estar no romance ou na ficção. Mas se transformam em estratégias narrativas de memória que instauram continuidades e rupturas, como saberes-fazeres que reúnem uma liberdade (moral), uma criação (estética) e um ato (prático) (CERTEAU, 1994, p. 147) que podem renovar as possibilidades de pesquisa sobre uma gama diversa de temas caros às Ciências Sociais. Assim a pesquisa realizada na ocupação Casa Amarela é encarada.

Ingold (2015) coloca que arte, arquitetura e antropologia tem em comum o fato de observarem, descreverem e proporem. É nesse sentido que este trabalho tem como objetivo uma profunda compreensão do mundo vivido da Casa Amarela. A vida, como o trabalho antropológico, como um processo de mover, conhecer e descrever. Não como operações separadas mas, parte do mesmo processo da vida vivida. Estar atento, estar vivo para o mundo e ser afetado pelo mundo.

A Antropologia, "uma investigação constante e disciplinada das condições e potenciais da vida humana" (INGOLD, 2015, 25). A vida como um movimento de abertura e não encerramento, tal como o próprio cerne da preocupação antropológica. Ingold (2015) sugere três experimentos para pensar questões fundamentais sobre o trabalho antropológico. O primeiro consiste em molhar uma pedra e observá-la secar. O segundo é andar descalço. E o terceiro é enxergar através de uma prancha de madeira. Esses experimentos guiam o livro do autor e estão de acordo com uma abordagem que trata a antropologia como um modo de explorar as condições e possibilidades da vida humana no mundo.

No primeiro experimento a ideia é atentar para o mundo dos objetos (a pedra como objeto material) mas também para o fluxo e a transformação que a água e o vento produzem. Andar descalço desafia a compreender o chão como uma superfície heterogênea tecida a partir de idas e vindas dos habitantes e a repensar a forma como moldamos nossa experiência de caminhar com calçados. Já o terceiro experimento ilustra o debate sobre técnica e habilidade num mundo cada vez mais estruturado pelas tecnologias.

Ainda que Ingold (2015) não se atente especificamente a cultura digital, sua abordagem considera que os avanços tecnológicos não significam o fim das habilidades, mas de que toda a técnica no mundo moderno pressupõe a construção de habilidades conforme as novas máquinas surgem. Segundo o autor, "a essência da habilidade, portanto, vem residir, na capacidade de improvisação com que os profissionais são capazes de desmontar as construções da tecnologia, e criativamente incorporar as peças em suas próprias esferas de vida" (INGOLD, 2015, p. 110). Enfim, o que esses experimentos sugerem é trazer "antropologia de volta à vida" segundo uma tarefa de seguir o fluxo dos acontecimentos, aonde quer que eles conduzam.

Fischer (2011) explicita sobre os desafios da etnografia contemporânea que visam incluir experimentos, dados, tecnologias, abstrações teóricas cada vez mais engajadas em sistemas de conceitos e instrumentos que torne a análise cultural mais relacional, plural e consciente. Para esse empreendimento, é preciso atentar-se para as

formas emergentes de vida e que essas devem ser "etnograficamente detalhadas, filosoficamente engajadas e conscientes do papel dos meios de comunicação e da dimensão da economia politica" (FISCHER, 2011, p. 198-199).

No âmbito da presente pesquisa, interessa-nos as bricolagens, as inventividades e as discursividades que escapam às totalizações do olhar sobre o território urbano. Uma produção antropológica que não "deixa de fora a proliferação de histórias e operações heterogêneas que compõem o patchworks do cotidiano." (CERTEAU, 1994, p. 46). A pauta do direito de morar no centro define as experiências do moradores da Casa Amarela e é na perspectiva de uma etnografia urbana que preconiza o "olhar de perto e de dentro" (MAGNANI, 2002) que a pesquisa avança. Os territórios de sociabilidade são lugares de sentido e de dominação e as interpretações buscam compreender os "significados que configuram as diferentes formas e planos de existência social em seu interior. (ECKERT E ROCHA, 2005, p. 8)

A QUILOMBO COMO ARENA POLITICA E ARTÍSTICA

A existência da ocupação Casa Amarela explicita o enfoque de que ela não pode ser lida a partir do mapa que compara a quantidade de espaços de lazer e cultura nas regiões centrais e periféricas da cidade. A história nos mostra que os territórios negros foram sendo empurrados para as margens da cidade. O modelo de urbanização que se tentava estabelecer na época da construção do casarão deixava de fora justamente o que hoje ele se transformou. Conforme uma das entrevistadas, a lógica está centrada na construção de espaço de reconhecimento, de um "espaço autêntico de empoderamento periférico de pessoas negras, afrodescendentes, indígenas tenham o seu espaço para comungar a sua arte, a sua ancestralidade."

A perspectiva de pensar a segregação espacial e racial na metrópole de São Paulo está presente no texto, mas sobretudo importa como a identidade periférica e negra ganha visibilidade nas expressões culturais propostas pelos artistas da ocupação, tendo em vista a sua localização na cidade e as especificidades das experiências. Ao contrário do que seria uma produção cultural racionalizada, expansionista, centralizada, barulhenta e espetacular, como a Paulista Aberta e a Virada Cultural, as experiências culturais urbanas como, por exemplo, da Casa Amarela, se destacam pelas ações astuciosas, dispersas, silenciosas e quase invisíveis. A Casa Amarela singulariza a maneira de habitar e de fazer arte.

A abordagem agosnistica de Mouffe (2007) reitera o entendimento de que as práticas artísticas são caminhos para a compreensão das dinâmicas politicas e de dominação capitalista a partir do reconhecimento da dimensão contingente da ordem social.

> Arte crítica é a arte que fomenta o dissenso, que torna visível o que o consenso dominante tende a obscurecer e a obliterar. É constituído por uma multiplicidade de práticas artísticas destinadas a dar voz a todos aqueles que são silenciados o quadro da hegemonia existente. (Mouffe, 2007, s.p.)

A ocupação da escola, da rua, da praça, do prédio abandonado se dá pela atuação de corpos quem tem necessidades, desejos e expectativas, como nos fala Butler (2012). Uma vez reconhecido isso, abre-se a discussão sobre a multidão.

Introduz-se aqui a noção da multidão como um conjunto de singularidades, como corpo desejoso e potente. O principio de que “a multidão desconfia da representação, porque, ela é uma multiplicidade incomensurável” (NEGRI, 2003, p. 166) consiste no entendimento de que a multidão então imersa nas ocupações, por exemplo, contesta os vínculos tradicionais de representação politica e usam de intervenções artísticas e culturais para dar consistência à produção de subjetividades.

A arte possibilita a criação de outras formas de politização e empoderamento a partir da elaboração de movimentos de resistência e de experimentação de alternativas para se estar junto e enfrentar os confrontos e a violência dos processos urbanos que reduzem a cidade a um modelo politico-territorial mercantilizado.

Segundo Mouffe (2007), arte e politica não são dois campos separados, mas residem juntos na noção de hegemonia e na constituição de realidades ou visões de mundos opostas e agonisticas. Nesse sentido, não considera-se que haja consenso ou que deve haver consenso em relação a Casa Amarela em torno da sua legitimidade ou ilegalidade. Na linha tratada por Mouffe (2007):

> A fronteira entre o social e o político é essencialmente instável e requer constantes deslocamentos e renegociações entre agentes sociais. As coisas sempre poderiam ser de outra forma e, portanto, toda ordem é baseada na exclusão de outras possibilidades.” (Mouffe, 2007, s.p.).

Além disso, “não existe verdade política ou social simples a ser aprendida, pois não há representação unitária de uma agência política, nenhuma hierarquia fixa de valores e efeitos políticos” (BHABHA, 1998, p. 54) de modo que qualquer narrativa se dá por uma rearticulação ou tradução de elementos dispostos não de maneira única, mas segundo bricolagens simbólicas. p. 585

As múltiplas maneiras de “fazer a cidade” estão implicadas no “agir urbano” que possibilita as articulações e manifestações em torno da arte e da politica. No domínio da cultura, tais ações são guiadas pelo propósito de intervir e (re)significar os territórios a partir de formas de partilha estética e política. Assim, frente às políticas públicas de planejamento urbano, bem como das apropriações privadas dos espaços, há então um contexto em que pesa “o uso de símbolos e de signos dados para promover significações novas ou não oficiais, seja pela ambiguidade dos primeiros ou pelo rearranjo dos últimos” (CUNHA, 2009, p. 239) conforme elementos que redesenham a cidade permanentemente e inspiram a criação de novas formar de habitar, caminhar e viver na metrópole.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa, em fase de finalização, sugere que as mobilizações coletivas, como a Casa Amarela, revelam as margens abertas e as fissuras da gestão urbana capitalista e normativa. O "homo economicus" é o modelo neoliberal do cidadão que constrói para si estratégias individualistas entre as várias opções sociais, políticas e econômicas. É o padrão de vida daquele que não se envolve coletivamente para mudar as opções. Permanecer em uma ocupação é, portanto, o oposto do que o neoliberalismo prega. No capitalismo neoliberal, o "corpo político deixa de ser um corpo, mas é um conjunto de empresários e consumidores individuais" (BROWN, 2005: 43).

A definição do artista como "aquele que viaja nos labirintos ou no subsolo do mundo social" (Rancière, 2009) nos permite pensar, também pela abordagem agonística, que a arte pode intervir e ressignificar territórios. As ocupações urbanas, como a Casa Amarela, são lugares constituídos "por uma multiplicidade de práticas artísticas destinadas a dar voz a todos aqueles que são silenciados no marco da hegemonia existente" (MOUFFE, 2007).

As conexões entre arte e política revelam que as resistência podem criar engajamentos e uma espécie de responsabilidade coletiva pela vida (BROWN, 2005) dentro dos limites intoleráveis que a racionalidade neoliberal nos impõe. Em suma, concebe-se a importância da arte como processo de resistência e valorização das singularidades.

Segundo Clifford e Marcus (2017) a etnicidade é uma espécie de “fênix”, com capacidade de revigoramento e re-inspiração. Pode existir a possibilidade de se explorar superficialmente os elementos tradicionais, porém “a outra possibilidade mais estimulante - que haja recursos culturais nas tradições que possam ser recuperados e retrabalhados como ferramentas enriquecedoras para o presente” (CLIFFORD E MARCUS, 2017, p. 318).

> Essa revelação não apenas ajuda a deslegitimar e a colocar em perspectiva o poder hegemônico dos discursos repressivos majoritários ou políticos, ela nos sensibiliza para importantes dinâmicas culturais mais amplas nas sociedades pós-religiosas, pós-imigrantes, tecnológicas e seculares do final do século XX. (Cifford; Marcus, 2017, p. 318)

p. 586

A abordagem de West (1990) destaca que um tipo de trabalhador cultural emerge associados as políticas da diferença. Essas criam respostas criativas às problemáticas sociais e inauguram novas políticas culturais da diferença que põem ênfase em processos contingentes e heterogêneos. As produções culturais podem fomentam e trazem à luz temas como, “extermínio, império, classe, raça, gênero, orientação sexual, idade, nação, natureza e religião” (WEST, 1990, p.1). Assim, como territórios de sentido, as identidades são inteligíveis quando referidas ao sistema de relações sociais no contexto e nas situações de diferença, na medida em que existe o confronto com uma multiplicidade de subjetividades e singularidades numa sociedade extremamente desigual e constituída por inúmeros mecanismo de afastamento do outro, seja no plano existencial, no que tange aos afetos e as solidariedades, quanto no plano espacial, que segrega e discrimina parcelas da população não reconhecidas em suas diferenças e direitos.

A questão da identidade cultural como uma busca política é um dos pontos principais da discussão até então colocada e requer, como coloca West (1990), que as investigações, estimuladas pelas novas políticas culturais da diferença, levantem questões críticas sobre hibridismo e identidade. Além disso, como explicita Véras (2016), a luta urbana evidencia aspectos históricos como pobreza, precariedade, ineficácia das politicas públicas, etc, mas, também diferentes marcas culturais relacionadas às diversidades étnicas e simbólicas.

Enfim, as ocupações urbanas (permanentes ou temporárias), como a da Casa Amarela Quilombo Afroguarany, podem ser concebidas a partir de demandas coletivas

do direito à cidade que inauguram "politicidades sensíveis" (RANCIÈRE, 2009) e consolidam a ideia que a ocupar imóveis vazios sem função social “constitui uma atitude de afirmação dos direitos de cidadania, da justiça social e da democracia urbana” (KOHARA, 2016, p. 168).

Das situações de violência e precariedade se criam horizontes de subjetividades em comunidades artísticas e politicas que "contribuem para a formação de coletivos de enunciação que questionam a distribuição de papéis, territórios e línguas” (RANCIÈRE, 2009, p. 60) e tornam visíveis alguns “temas submersos sob a avalanche da vida cotidiana”. (ROLNIK, 2015, p. 377).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGIER, Michel. 2011. Antropologia da cidade: lugares, situações, movimentos. São Paulo: Ed. Terceiro Nome. 216 pp.
BROWN, Wendy. Edgework: Critical Essays On Knowledge and Politics. Princeton: NJ: Princeton University Press, 2005.
BUTLER, J. Cuerpos en alianza y la política de la calle. Transversales, 26, 2012.
CALDEIRA, Teresa Pires. Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo, Editora 34/Edusp, 2000.
CARRIL, Lourdes. Quilombo, favelas e periferia: a longa busca pela cidadania. São Paulo: Editora: Anablume / Fapesp, 2006.
CARVALHO, Mônica de ; GAGLIARDI, C. M. R. . A 'cidade global' avança sobre a 'cidade operária': a recepção da Copa do Mundo em São Paulo. In: Mônica de Carvalho; Clarissa M. R. Gagliardi. (Org.). Megaprojetos, megaeventos, megalópole: a produção de uma nova centralidade em São Paulo. 1ªed.São Paulo: Olho d'água, 2015, v. 1, p. 19-34.
CERTEAU, Michel de. A invenção do cotidiano: 1. artes de fazer. RJ: Vozes, 1994.
CLIFFORD, James; MARCUS, George (Org.). A Escrita da Cultura: política e poética da etnografia. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2017.
CUNHA, Manuela Carneiro da. Cultura com aspas. São Paulo, Cosac Naify, 2009
DELEUZE, Gilles. Conversações: 1972-1990. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1992.
ECKERT, Cornélia; ROCHA, Ana Luiza Carvalho da O tempo e a cidade. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.
FEIXA PÀMPOLS, Carles. A construção histórica da juventude. In: CACCIA- FEIXA, Carles; PORZIO, Laura. Los estudios sobre culturas juveniles en España (1960-2003). Universitat de Barcelona: Estudios de Juventud. n.o 64, 2004.
FISCHER, Michael. Futuros antropológicos: redefinindo a cultura na era tecnológica. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.
GOLDMAN, Marcio. 2014. “A Relação Afroindígena”. Cadernos de Campo 23: 213-222.
HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. Multidão: guerra e democracia na era do império. Rio de Janeiro: Record, 2005.
HARVEY, David. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. Trad. de ... São Paulo: Martins Fontes, 2014.
INGOLD, Tim, Estar Vivo: Ensaios sobre movimento, conhecimento e descrição Petrópolis: Editora Vozes, 2015.

KOHARA, Luiz (2016) “A exploração nos cortiços do Centro e a luta pelo direito de morar dignamente”. In. KOWARICK, L.; FRÚGOLI JR. H. Pluralidade urbana em São Paulo: vulnerabilidade, marginalidade, ativismos. São Paulo: Ed. 34. pp. 141-170.
LÉFÈBVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2001.
MAGNANI, José Guilherme Cantor. De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbanaDe perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo , v. 17, n. 49, p. 11-29, 2002.
MELO NETO, João Cabral de. Obra completa: volume único. Org. Marly de Oliveira. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1994.
MELLO, Cecília Campello do A. “Devir-afroindígena: ‘então vamos fazer o que a gente é’”. Cadernos de Campo, ano 23, 2014, pp. 223-239.
MOUFFE, Chantal. “Artistic Activism and Agonistic Spaces,” Art & Research: A Journal of Ideas, Contexts and Methods, Vol. 1, No. 2 (Summer 2007): 4.
NAKANO, K.; ROLNIK, R. e CAMPOS, C. M. (2004). “Dinâmicas do subespaço da área central de São Paulo”. In: EMURB. Caminhos para o centro estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo. São Paulo: PMSP, Cebrap, CEM, pp. 124-158
NEGRI, Antonio. Cinco lições sobre império. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.
RANCIÉRE, Jacques. A partilha do sensível. São Paulo: Editora 34, 2009.
ROLNIK, Raquel. A guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.
VÉRAS, Maura P. B. (2016), Segregação e Alteridade na metrópole: novas e velhas questões sobre cortiços em São Paulo. In: KOWARICK, L; FRUGOLI, H. (orgs) Pluralidade Urbana: vulnerabilidade, marginalidade, ativismos. São Paulo: Editora 34.
WEST, Cornel. “The New Cultural Politics of Difference”. En: Russell Ferguson et al. (eds.), Out there: Marginalization and Contemporary Cultures. pp. 19-36. Cambridge: MIT Press. 1990.
WILLIAMS, Raymond. Marxismo y literatura. Barcelona. Península. 1997.
W.S. Entrevista I. Entrevistador: Francine Nunes da Silva. São Paulo, 2018.

ESTUDO COMPARATIVO DE OCORRÊNCIA DE GENTRIFICAÇÃO EM CIDADES BRASILEIRAS A PARTIR DE CATEGORIAS DE ANÁLISE APONTADAS POR NEIL SMITH

Livia Priori Gonçalves

IFPR
livia.goncalves@ifpr.edu.br

Cristina de Araújo Lima

IFPR
cristinadearaujolima@ufpr.br

Rafaela Antunes Fortunato

UTFPR
rafortunato@utfpr.edu.br

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar comparativamente evidências de gentrificação e gentrificação verde em grandes cidades brasileiras destacando as semelhanças entre as ocorrências. Tendo em vista a prática interdisciplinar e do diálogo de saberes, partiu-se da análise e compreensão do processo de gentrificação e gentrificação verde em seu contexto original, sua expansão pelo mundo e vinculação com a cidade global. Para tanto, o caminho metodológico escolhido foi o da pesquisa qualitativa exploratória e descritiva, seguindo o entendimento no qual a complexidade da realidade impede a aplicação integral de uma única teoria ou método a fim de captá-la satisfatoriamente. Tendo essas premissas como base, adotou-se a revisão bibliográfica e pesquisa documental e como instrumento um roteiro de coleta de dados pré-estabelecido. Com base em características apontadas por Neil Smith (2006) e Gould e Lewis (2017), elaborou-se um quadro comparativo a fim de verificar a presença desses aspectos em possíveis casos de gentrificação no contexto brasileiro. Foram observadas evidências da relação entre gentrificação e a construção do território no contexto da cidade global. O mesmo ocorre à gentrificação verde quando o discurso sustentável não respeita a harmonia entre social, econômico e ambiental, buscando atender interesses individuais ou de grupos hegemônicos. Por fim, as características apontadas em estudos anglo-saxões, mostraram-se aplicáveis às cidades brasileiras com destaque global. Contudo o perímetro de ocorrência da gentrificação não se limita às áreas centrais, mostrando especificidades locais.

Palavras-Chave: Gentrificação Verde. Justiça Socioambiental. Curitiba-Paraná.

INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos o fenômeno da gentrificação, tradicionalmente caracterizado pela transformação de áreas centrais vazias ou ocupadas pela classe trabalhadora em áreas residenciais destinadas à classe média ou uso comercial, vem sendo amplamente estudado em grandes centros localizados nos países do hemisfério norte, por pesquisadores das mais variadas áreas. Mais recentemente, a partir da inclusão de metrópoles localizadas na América Latina no rol das cidades globais, passou-se a observar indícios do processo também nessas regiões, o que paulatinamente tem levado ao aumento do interesse dos cientistas locais no tema.

Na busca por respostas à crise ecológica global vem ocorrendo a incorporação, nas políticas públicas locais e projetos de intervenção, de um discurso de sustentabilidade que muitas vezes desvincula o aspecto social dos aspectos econômico e ambiental, fazendo surgir o desdobramento da gentrificação tradicionalmente conhecida. A nova categoria inserida no processo de produção da cidade, que tende a surgir a partir da criação de amenidades ambientais atrativas para residentes de classes mais alta, conhecida como gentrificação verde ou ambiental, é um objeto de análise crítica e interdisciplinar, que permite a correlação com outros temas como justiça socioambiental e o nexo meio ambiente e desenvolvimento apontado desde a década de 1970 e fomentado por fóruns internacionais ocorridos nos anos de 1990.

Tendo por base os elementos apresentados, fica reforçada a relevância de estudos interdisciplinares que envolvam conceitos como cidade sustentável, justiça socioambiental e gentrificação verde. E que se busquem respostas para questões como:

a gentrificação no Brasil ocorre com as mesmas características que nos países do norte? É possível aplicar no contexto brasileiro os mesmos parâmetros para detecção do fenômeno?

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Partindo do entendimento de que a realidade se apresenta de forma complexa e não linear, Demo (2002) entende que não é possível enquadrá-la integralmente em nenhuma teoria ou método a fim de captá-la satisfatoriamente. O pesquisador lembra ainda que embora tenha alguma aproximação com a falseabilidade de Popper, a pesquisa social diverge desta por incluir o caráter político entendendo com isso que a formalidade, objetividade e neutralidade não são qualidades da ciência. Com isso o autor apresenta as metodologias alternativas para a pesquisa social que, ao contrário de métodos tradicionais, partem da realidade complexa para construir métodos capazes de captá-la e transformá-la.

Estes encaminhamentos alternativos segundo Demo (2002) apresentam uma essência dialética, mas não exclusivamente, uma vez que a busca por mudanças sociais pode provir de outros campos, não apenas da postura marxista. Apesar de destacar a importância das metodologias alternativas, o autor alerta ser necessário reconhecer seus limites e buscar não banaliza-las, lembrando existir espaço também para métodos tradicionais.

Tendo essas premissas como base, e considerando a classificação proposta por Gil (2002), o estudo tomou como caminho metodológico a pesquisa qualitativa exploratória, e descritiva, à medida que tem como objetivo a descrição das características de um fenômeno e estabelecimento de relações entre variáveis. Com isso, adotou-se a revisão bibliográfica e pesquisa documental, tendo como instrumento um roteiro de coleta de dados.

A partir disso, chegou-se a trabalhos clássicos de Neil Smith, que abordam as origens e expansão do processo de gentrificação e apresentam categorias e características relevantes para o estudo do processo; investigações de Bidou-Zachariasen (2006) que traz uma perspectiva de análise com foco na cidade global, e de Lees Slater e Wyly (2008) com uma visão crítica sobre o tema. Com o foco no Brasil, a partir das bases de dados Web of Science, Scopus e Google Scholar foi feito o levantamento de possíveis casos de gentrificação e gentrificação verde nas cidades de Porto Alegre com Furtado (2014); São Paulo com Nobre (2009), Martins (2011) e Siqueira (2014);

Salvador com Nobre (2003) e Ribeiro (2014), Rio de Janeiro com Silva (2016) e Moraes (2017) e Curitiba com Lima (2000) e (2004), Silva (2012), Crestani (2015) e Sanchez (2001).

A GENTRIFICAÇÃO E SEUS ANTECEDENTES

Antes de a gentrificação atingir um patamar de produção de paisagens a serem consumidas pelas classes média e alta, que levou a um novo ramo da gentrificação, conhecida como gentrificação verde. Em 1964 Ruth Glass cunhou o termo para descrever o processo de povoamento de antigos bairros desvalorizados do centro de

Londres pela classe média, contrariando segundo Bidou-Zachariase (2006) e Lees, Slater e Wyly (2008) o modelo comum na época de ocupação dos subúrbios.

Sobre o emprego do termo Bidou-Zachariasen (2006), afirma que enquanto alguns autores o utilizam para descrever um fenômeno limitado a um determinado período e lugar, com a aplicação de poucas variáveis de análise. Outros como Smith (2006) o consideram um processo mais abrangente, conectado com processos mais amplos, implicando em mudanças físicas, econômicas, sociais e culturais.

Ao construir sua tese a respeito da autodestruição da diversidade urbana, mesmo não tratando diretamente do tema, Jacobs (2014), faz críticas a situações relacionadas ao processo de gentrificação, afirmando que os usos mais lucrativos tendem a se intensificar nas localidades, expulsando os tipos de uso menos lucrativos. E quando o interesse por moradia ou trabalho em uma determinada região for maior, aqueles que conseguem se instalar, se estratificam segundo as despesas, saindo vencedores poucos usos dominantes.

Já no final dos anos 1960, em um ambiente de grandes manifestações pelo mundo, Harvey (2005) afirma que o planejamento urbano viveu sua própria busca por transformações. Com isso, para Smith (1996) e (2006) entre a década de 1970 e o início dos anos 2000 surgiu um novo urbanismo, no qual a gentrificação não só se tornou uma experiência generalizada, mas também sistematicamente integrada aos processos urbanos e globais mais amplos.

p. 592

Assim, para Smith (1996) na gentrificação vivenciada hoje, com o crescimento da privatização dos terrenos centrais e do mercado de habitação desde os anos 1980, os agentes gentrificadores passam a ser representados pelo Estado e empresas, ou ainda por parcerias público-privadas. Mendoza (2016) complementa listando como agentes dos processos os novos proprietários, o mercado imobiliário e o Estado. Sendo este último responsável por viabilizar a reestruturação urbana executada pelo mercado imobiliário, ao mesmo tempo em que promove políticas de integração social fomentando a ocupação de áreas centrais e pericentrais das cidades. Compondo assim um cenário diferente do observado por Ruth Glass, no qual o ator central da gentrificação era formado pelos novos moradores de classe média e alta.

Nesse sentido Silva (2006) argumenta existir autores que consideram a gentrificação inevitável em grandes cidades onde os centros antigos permanecem esquecidos pelas classes mais abastadas permitindo o surgimento de atividades mais populares. Por outro lado, para Arantes (2002) a utilização de termos como revitalização, reabilitação e requalificação seriam eufemismos a fim de encobrir o real objetivo destas iniciativas de reconquista pelas camadas afluentes da sociedade. Dessa forma, a autora considera a gentrificação como uma resposta da “máquina urbana de crescimento” ao processo de desindustrialização e desinvestimento, a terceirização das cidades e a precarização da força de trabalho.

Há de se ponderar, no entanto, como forma de inibir a ocorrência da gentrificação após implantação de grandes projetos, a utilização de alguns instrumentos, mesmo reconhecendo-se que isoladamente não se consolidam como solução inequívoca para a questão. E Bidou-Zachariase (2006) acrescenta que o processo não se restringe a revitalização, é sobre tudo definido pela mudança funcional e pela transformação sociológica de antigos bairros industriais ou operários. Passando, segundo Silva (2006),

a propostas complexas articuladas com projetos de transformação das funções, do uso e do valor do solo.

No contexto das cidades globais, Bidou-Zacariasen (2006) entende que os gentrificadores são vistos como atores a serviço da economia mundial e não correspondem aos muito ricos ou às burguesias tradicionais. Para a pesquisadora outra proposta, porém, ainda não confirmada pelos testes empíricos, ressalva Bidou-Zacariasen (2006), seria que a cidade global leva a marginalização da classe operária, a qual seria substituída por uma nova classe de pequenos empregados do setor de serviços, que corresponde às necessidades da nova economia. Dessa forma, em paralelo a explicação de Neil Smith, que se baseia no peso econômico e no *rent gap,* Beauregard (1986) e Bidou-Zacariasen (2006) apresentam outra interpretação, que considera o fenômeno como uma estratégia de atores.

CARACTERÍSTICAS DA GENTRIFICAÇÃO SEGUNDO NEIL SMITH

A primeira característica apontada por Smith (2006) seria a mudança do papel do Estado, que passaria a estabelecer novas formas de parceria com o capital privado. Assim as políticas urbanas deixariam de ser o guia para o crescimento econômico e passariam a se enquadrar nas regras do mercado. A globalização do capital seria a segunda característica, e tomaria visibilidade na participação de capital internacional em projetos residenciais, e principalmente em grandes projetos de centros urbanos.

A terceira característica seria as lutas contra a gentrificação que teriam desencadeado para o autor a cidade revanchista e a técnica de “tolerância zero” que teria sido importada de Nova Iorque para Berlim e São Paulo. Por último Smith (2006) coloca a ampliação do perímetro de ocorrência da gentrificação para além das áreas centrais. Entendendo que o modelo de difusão é bastante diversificado podendo ser influenciado pela arquitetura, presença de parques e água. Mas principalmente, adaptada a modelos históricos de investimento e desinvestimento, fazendo com que a gentrificação em cidades com extensão espacial mais recente seja limitada.

Com isso Lees, Slater e Wyly (2008) destacam que a gentrificação hoje não se vincula mais apenas às regiões centrais das cidades, sendo considerada a vanguarda do urbanismo neoliberal e associada ao processo de globalização. Para reforçar este entendimento os autores argumentam que as cidades e regiões não conseguem mais manter a competitividade econômica pela atração de grandes companhias ou megaprojetos, que passavam determinada imagem a cidade a fim de “atrair capital e pessoas (do tipo certo) num período (que começou em 1973) de competição interurbana e de empreendedorismo urbano intensificados” (HARVEY, 2002, pag. 92).

A EXPANSÃO DO FENÔMENO

Smith (2006) e Pereira (2017) alegam que o processo de gentrificação evoluiu rapidamente em importância e diversidade se tornando um fenômeno mundial. Ocorrendo não só em grandes centros, como também em pequenas cidades comerciais e antigos centros industriais, tornando-se experiências diferentes e desiguais inseridas em um contexto cultural e econômico local, se conectando de maneira complexa com as economias nacionais e globais.

Consequentemente, conforme Silva (2006), na América Latina o fenômeno é bastante presente, não sendo possível aplicar o modelo de ocorrência no hemisfério Norte de forma literal. Nesse sentido, Pereira (2017) destaca que nas novas localidades a gentrificação adota especificidades próprias, absorvendo discursos, práticas e estruturas administrativas, políticas e sociais já existentes. Bidou-Zacariasen (2006) acrescenta que além das diferenças históricas entre as funções dos centros e periferias das cidades europeias e latinas, estas últimas foram menos marcadas pelo modelo residencial da suburbanização e mantiveram durante séculos, suas áreas centrais como residência das classes privilegiadas.

No entanto, Silva (2006) entende que a semelhança entre os discursos e propostas de transformação dos centros poderia ser relevante no estudo comparativo das diferentes localidades. Nessa perspectiva, do mesmo modo que ocorre nas cidades europeias e norte-americanas, vem crescendo o número de cidades brasileiras com propostas de intervenção para recuperar qualidades ou funções de seus centros antigos ou ainda trazer novas qualidades se valendo do discurso da sustentabilidade.

Para a pesquisadora, os governantes brasileiros começam a enxergar as áreas centrais como locais de oportunidade, assim as requalificações incluem recuperação de patrimônio, atração de novos moradores e atividades, melhorias ambientais e até mesmo limpeza social, o repovoamento (inclusive como contraponto a expansão urbana) e mais atualmente projetos de revitalização das orlas fluviais e marítimas, como é o caso do Porto Maravilha no Rio de Janeiro. Silva (2006) destaca, contudo que pelas revitalizações dos centros brasileiros ocorrerem de forma tardia, pode haver uma vantagem para evitar certos erros cometidos em outros países. Assim, em muitos casos são previstas a permanência e a promoção de moradias sociais, sem atender, porém a escala necessária.

Por outro lado, para Bidou-Zacariasen (2006) é possível encontrar, tanto no caso europeu como sul-americano, projetos que constroem a gentrificação e passam a impressão de se tratar de um urbanismo que vai ao encontro do modelo de cidade contemporânea. Nesse contexto, serão apresentados a seguir alguns casos analisados em pesquisas recentes as quais discutem evidências de processos de gentrificação em cidades brasileiras.

“DONA TEODORA” (PORTO ALEGRE): DAS MALOCAS AO SHOPPING

Ao analisar o processo de gentrificação na área de invasão conhecida como “Dona Teodora” na periferia de Porto Alegre, Furtado (2014) relata não se tratar de um caso como o de Vancouver, por exemplo, no qual uma nova ética do capital de uma nova classe média veio a transformar a área central da cidade. Trata-se, segundo Furtado (2014) de um processo marcado pelo papel central do Estado e do setor terciário mostrando assim ter peculiaridades próprias. Furtado (2014) entende com isso, que o processo de gentrificação em “Dona Teodora” não resulta da mudança nas preferências de consumo por habitação de setores da classe média, mas sim da necessidade de reorganização do espaço para atender as necessidades dos setores de serviço, comércio atacadista e varejista, e alguns setores da indústria.

Os investimentos em moradia para a classe média em “Dona Teodora”, conforme a autora tiveram suas primeiras tentativas nos anos de 1980, porém, frustradas pela

presença de favelas (malocas). Em 1979 com parte da região passando a ser designada como de uso predominantemente industrial pelo 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, portanto incompatível com o uso residencial, transformou-se durante muitos anos em foco de iniciativas para desocupação das áreas ocupadas irregularmente (e valorizadas).

Assim Furtado (2014) esclarece que a classe média só se estabeleceu efetivamente em "Dona Teodora" vinte anos mais tarde, após a consolidação da área como uma zona de comércio e serviços. Em meados da década de 1990 o primeiro shopping foi construído e em 2001 concluía-se a última etapa de um condomínio para famílias com renda superior a 10 salários mínimos com um sucesso nas vendas. Em 2003, três condomínios horizontais para famílias com renda de 15 ou mais salários mínimos já estavam implantados.

Para Furtado (2014) "Dona Teodora" representa um exemplo de gentrificação surgido com o auxílio de políticas públicas e o apoio do empresariado através de associações, enquanto a classe média sem poder político ou organização para demandar transformações habitacionais para a área permaneceu como espectadora. Nesse sentido, Furtado (2014) argumenta que este caso de gentrificação se relaciona às desigualdades e mobilidade sociais, determinando novas formas de vida, bem como ao processo de produção e consumo e às consequentes transformações produzidas no espaço e em seus valores de uso.

p. 595

ÁGUA ESPRAIADA E O NOVO CENTRO ECONÔMICO DE SÃO PAULO

Em São Paulo, segundo Nobre (2009) o movimento de transferência da moradia, do comércio e dos serviços de mais alta renda para a região sudeste da capital paulista e consequente abandono do centro pela elite iniciado nas décadas de 1950 e 1960, se intensificou nos anos de 1970. Isso se deu conforme Martins (2011) com o impulso do crescimento demográfico e pela lógica radio-concêntrica tendo o automóvel como meio de transporte padrão congestionando o centro com veículos e pedestres. Martins (2011) afirma ainda que a construção do Metrô potencializou o centro como local de entroncamento de transportes, aumentando consideravelmente o fluxo de pessoas na região, consolidando-o como local de comércio e serviços mais populares. Com isso teve início a proposição de projetos objetivando a requalificação da região, bem como a criação de novas centralidades na cidade.

Diante disso, Siqueira (2014) entende que o instrumento urbanístico da cidade expõe com clareza as dimensões fundamentais da gentrificação, através de seus elementos básicos de funcionamento, ou seja, a identificação e delimitação de uma área que necessitaria de investimentos públicos e privados (produção do espaço gentrificável); a definição de usos e usuários a serem incentivados e estímulo à valorização imobiliária (elitização socioeconômica e possibilidade de expulsão de grupos vulneráveis), e o direcionamento de recursos públicos e privados através da mudança de parâmetros urbanísticos (transformação da paisagem construída). Seguindo esta fórmula, para Siqueira (2014) na capital paulistana, as iniciativas tidas como de maior sucesso no que diz respeito à transformação urbanística, são as localizadas nas proximidades do novo centro de negócios da cidade e as primeiras a utilizar leilões de CEPACS (Certificados de Potencial Adicional de Construção), com

destaque para a Operação Urbana Faria Lima e a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada.

Na Operação Água Espraiada, segundo Siqueira (2014), é ilustrativa a apelação de associações de moradores da região ao Ministério Público do Estado ao identificarem intervenções no projeto que iam contra o zoneamento residencial indicado para o perímetro, o que levou a um Termo de Ajustamento de Conduta assinado pela prefeitura.

Houve também a judicialização em resposta as remoções de população de baixa renda, em especial no caso da comunidade Jardim Edith, área designada como Zona Especial de Interesse Social 1 (Zeis1), após o estabelecimento do projeto urbanístico. Processo considerado conturbado de acordo com Siqueira (2014), dada à proximidade do novo polo de negócios e de projetos icônicos como a Ponte Estaiada Octavio Frias de Oliveira.

Apesar de estar previsto no instrumento da operação o atendimento de qualquer parcela da população removida dentro do perímetro do projeto, Siqueira (2014) alerta que as remoções e demolições eram contínuas, sendo apresentada como alternativa do citado atendimento um valor monetário (cheque-despejo) ou a possibilidade de compra de uma unidade em conjunto habitacional localizado na periferia da cidade. Em 2008, após ação judicial, ocorreu a construção de unidades no próprio local, porém ressalva Siqueira (2014) em número reduzido para demanda local.

p. 596

REVITALIZAÇÃO DO PELOURINHO AO CARMO – (SALVADOR)

As características topográficas da primeira capital brasileira definiram sua urbanização em Cidade Alta, local do centro administrativo e burocracia colonial, e Cidade Baixa, núcleo comercial e popular ao longo da orla. Assim, segundo Nobre (2003), o Pelourinho tornou-se entre os séculos XVI e XVIII o centro da aristocracia colonial, mas com a mudança da capital para o Rio de Janeiro em 1763, veio o declínio da região.

No início do século XX, Nobre (2003) entende que a modernização do porto levou a um novo desenho da Cidade Baixa, no qual as obras viárias facilitaram a ocupação do norte da baía pelas classes mais baixas, enquanto a construção da Avenida 7 de Setembro na Cidade Alta, criou o eixo de expansão das classes altas em direção à orla sul.

Em 1940, Nobre (2003) explica que o plano diretor da cidade definiu que as densidades urbanas diminuíssem do centro para a periferia seguindo um modelo radioconcêntrico de expansão, apesar de nunca ter sido executado em sua totalidade, principalmente no que diz respeito às diretrizes de uso e ocupação do solo. Já na década de 1970, com a transferência da função político-administrativa para um novo Centro Administrativo da Bahia nas proximidades do aeroporto internacional, o processo de deterioração do Pelourinho se consolida.

Após ser considerado Patrimônio da Humanidade pela UNESCO em 1985, o que se deu segundo Nobre (2003) por pressão de grupos intelectuais, a Prefeitura promoveu a reabilitação do Centro Histórico. Para o autor a característica de maior importância nos projetos da época é a preocupação em manter a diversidade de atividades e usos, na tentativa de evitar a expulsão dos grupos de menor renda. Porém, Nobre (2003)

entende que após as intervenções do Estado iniciadas em 1991, e que visavam a melhoraria da infraestrutura, os rumos do processo de renovação do Pelourinho mudou completamente.

De acordo com Nobre (2003) os proprietários dos edifícios recuperados pelo Estado tinham como opções de contrapartida aos trabalhos realizados a venda, desapropriação, transferência do usufruto para o Estado ou troca da propriedade por imóvel fora do Centro Histórico. Com o término das obras em 1999, o Estado detinha a maioria dos imóveis, e atividades relacionadas ao turismo e entretenimento marcaram a ocupação do Pelourinho.

Nobre (2003) acredita que apesar do impacto causado pelas intervenções do Estado no Pelourinho, no que diz respeito à apropriação e uso do espaço urbano, a experiência no Pelourinho até o final do século XX não pode ser interpretada como um caso consolidado de gentrificação. O autor argumenta que de acordo com os dados do IBGE a população com renda de até 5 salários mínimos ainda representava a maioria apesar da queda de 90% para 80% entre 1991 a 2000, enquanto os de renda acima de 10 salários mínimos tiveram aumento 2% para 6%. Mesmo assim segundo Nobre (2003), os números não indicam uma substituição significativa, apesar de ocorrer a "expulsão" da população de baixa renda.

Por outro lado, Ribeiro (2014) entende que o programa de Recuperação do Pelourinho, iniciado em 1991, e que tinha como objetivo a promoção do turismo, foi um marco no que diz respeito à substituição populacional na área, marcando o início da gentrificação. Assim, segundo o pesquisador, o processo em Salvador teria semelhanças com os critérios elaborados por Neil Smith, como a participação do Estado e do setor privado, mas traz características próprias como a presença de estrangeiros como gentrificadores. Ribeiro (2014) esclarece que sem o interesse da população mais rica da capital em habitar o centro, os maiores compradores de casas na área eram naturais de outros estados e países.

Assim, Ribeiro (2014) indica como ponto de origem do processo na década de 1990, a região sul do centro histórico. Porém, com a chegada de estrangeiros, o pesquisador entende que a especulação se transfere para a direção Norte, mais precisamente para o bairro do Carmo pela proximidade do Pelourinho e a vista privilegiada para a Baía de Todos os Santos. Segundo Ribeiro (2014) esta valorização se intensificou com a instalação do Hotel do Carmo, marcando a ação do grande capital e do fim do que o autor entende ser uma gentrificação esporádica, nos moldes definidos por Smith.

Diferente do modelo experimentado pela região do Pelourinho (expulsão da população e instalação de equipamentos e instituições estatais, ONG's etc.), Ribeiro (2014) entende que no Carmo, o esvaziamento dos imóveis ocorreu devido aos altos preços. E em Santo Antônio, também na região ao Norte, num primeiro momento houve uma mescla entre a população mais antiga e os novos moradores, seguida pelo aumento do número de pousadas e pela forte especulação com o preço das propriedades aumentando em até 20 vezes. Paralelamente havia a ação do Estado com a reforma de equipamentos públicos e outras obras de valorização do bairro. Sobre esse período, Ribeiro (2014) estabelece um paralelo entre os casos do Centro Histórico de Salvador e a cidade de Barcelona, isso devido às ações, tanto do poder público quanto

do setor privado, estarem fortemente voltadas para o fomento do turismo, tendo por decorrência a expulsão dos moradores mais pobres.

O PORTO MARAVILHA – RIO DE JANEIRO

Entre os projetos de revitalização visando os megaeventos ocorridos no Rio de Janeiro, destaca-se o que se deu em torno da região portuária.

Esta área de alto valor histórico, incluindo o marco da ocupação inicial do Rio de Janeiro pelos portugueses, reunia nos últimos anos segundo Silva (2016), armazéns, casarões e ruas em estado precário de conservação, e uma população de aproximadamente 22 mil habitantes. Silva (2016) defende que o interesse repentino na revitalização da zona portuária, após décadas de negligência inclusive na prestação de serviços básicos, pode ter se originado no recente aumento das visitas de cariocas e turistas aos morros locais, devido aos seus valores hedônico e histórico-cultural.

Nesse cenário foi anunciado o projeto Porto Maravilha, como parte do pacote de obras de infraestrutura visando a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. De acordo com Silva (2016) o projeto que abrangeu 5 milhões de metros quadrados, englobou a reurbanização de vias, criação de museus (Museu de Arte do Rio de Janeiro-MAR, na Praça Mauá e o Museu do Amanhã, no Píer Mauá), instalação de rede de água e esgoto, ciclovias, plantio de árvores, e implantação de serviços de limpeza além da demolição do Elevado da Perimetral realizada entre novembro de 2013 e dezembro de 2014.

Em 2009 foi criada a Operação Urbana Consorciada (OUC) da Área de Especial Interesse Urbanístico da Região Portuária do Rio de Janeiro responsável pela gerência do projeto que previa além das obras já citadas, a construção de edifícios de até 40 pavimentos, sem mencionar, porém, o destino das pessoas removidas. Conforme Silva (2016) a previsão era de que 100 mil pessoas passassem a ocupar a região, o que é visto pela pesquisadora como um aspecto positivo da intervenção.

Porém, Silva (2016) alerta para a falta de clareza no atendimento das diversas faixas de renda pelo projeto. Na prática, a pesquisadora entende que o Porto Maravilha transformou a região portuária em um bairro privado, com serviços diferenciados em relação ao restante da cidade, com manutenção própria, sendo um exemplo disso a privatização do serviço de coleta de lixo, diferenciado do restante da cidade cuja responsabilidade é da COMLURB (empresa de limpeza pública municipal).

Assim como ocorreu em São Paulo no caso apresentado por Siqueira (2014), a possibilidade de uso de CEPACS foi anunciada pelo poder público, o que para Silva (2016) criou mais interesse para capital do mercado imobiliário devido à expectativa de valorização. Isso porque segundo o anúncio, os interessados pelas áreas a serem vendidas poderiam usufruir de benefícios extras com a aquisição das CEPACS, assim seria possível o aumento do gabarito na região do Porto para até 50 andares de construção em espaços comerciais. Dessa forma, Silva (2016) argumenta que alguns aspectos entre os quais o menosprezo à diversidade social; a concessão da conservação pública para a iniciativa privada (Consórcio Porto Novo) e a falta de participação social indica o caminho para a gentrificação da região, não havendo, entretanto, estudos com levantamento de dados que comprovem o processo até o momento.

Outro exemplo de tendência a gentrificação na capital fluminense, porém, sem clara evidência científica, é o do morro do Vidigal. Nesta segunda experiência, com um viés de gentrificação ambiental mais acentuado, destacam-se segundo Moraes (2017) o caso do Parque Ecológico e da trilha do Morro Dois Irmãos. Moraes (2017) relata que na visão dos moradores do Vidigal, a visita à trilha não dialoga com a história ou moradores da favela, ficando a comunidade apenas como local de passagem dos veículos que levam os turistas até o início da trilha. Além disso, segundo a pesquisadora a popularidade da atração poderia impactar nas dinâmicas econômica e demográfica. Com relação ao aspecto da habitação, de acordo com Moraes (2017), a Associação de Moradores afirma que cerca de 30% dos antigos moradores deixaram o Vidigal.

Para tratar das transformações na favela e da ameaça da gentrificação, lideranças comunitárias organizaram a série de debates *Fala Vidigal* antes da Copa do Mundo de 2014. Moraes (2017) relata que durante os debates, pesquisadores e moradores usavam os termos gentrificação e "remoção branca" como sinônimos para uma silenciosa remoção da favela, por perceberem a substituição de antigos moradores por novos de classe média ou estrangeiros. Em contraponto, Moraes (2017) esclarece que muitas vezes havia manifestações de posições contrárias a este entendimento, com afirmações de que esta dinâmica de entrada de novos moradores e saída de antigos ocorria desde os anos 1970 e 1980, não se tratando de um fato atual e crescente.

Por fim, após acompanhar as reuniões e vivenciar a realidade na comunidade, Moraes (2017) entende que para determinar a ocorrência efetiva de um processo de gentrificação, seria necessário um estudo de longo prazo, abarcando um período aproximado de 10 anos conforme mencionado na literatura. Se junta a isso o fato de nos últimos três anos, favelas pacificadas voltarem a sofrer com o aumento significativo da violência, havendo ainda conforme a pesquisadora, uma perspectiva de extinção das UPPs devido à saída da "cúpula de segurança", após os Jogos Olímpicos de 2016 e à intensificação da crise política e econômica que passa o Estado do Rio de Janeiro.

CURITIBA - CONSTRUÇÃO DA IMAGEM DE CIDADE ECOLÓGICA

Após um período de alteração da estrutura produtiva do estado ocorrido segundo Silva (2012) a partir de 1970, houve conforme Lima (2000) e (2004) em Curitiba e sua Região Metropolitana (RMC), uma intensa urbanização acompanhada por um rápido crescimento populacional, potencializado pela forte migração proveniente da zona rural do estado. Nesse sentido para Lima (2000) a metropolização de Curitiba no final dos anos 1980, levou a uma ocupação espacial seletiva na qual, áreas periféricas da capital com potenciais risco e vulnerabilidades socioambientais foram destinadas aos migrantes, enquanto aos moradores com maior renda eram reservadas as áreas da capital com mais melhorias urbanas.

Já no início da década de 1990, desencadeou-se conforme Silva (2012), um novo ciclo de expansão de empresas de grande porte no estado, em particular na RMC. Em resposta a esse processo, segundo a pesquisadora, os setores de comércio e serviço especializados se desenvolveram. Muitos deles viabilizados pelo capital internacional e voltados ao mercado global, ampliando as relações da metrópole de Curitiba com outras cidades do Brasil e do exterior. Entretanto, segundo Lima (2004), a partir desta década a metrópole de Curitiba passou a apresentar indicadores que

apontam para a ampliação das desigualdades socioespaciais, mesmo que estivesse em um novo período de crescimento econômico.

Complementarmente, segundo Crestani (2015) e Sanchez (2001), durante esta década, estruturou-se um discurso de valoração da imagem do espaço urbano para Curitiba. Projetos com visibilidade nacional, como Ópera de Arame e Jardim Botânico, as soluções de transporte de massa e os programas ambientais, se tornaram o grande foco das intervenções urbanas e da estratégia de promoção da imagem da cidade.

Assim, Crestani (2015) entende que com o foco da gestão urbana voltado para publicidade da "capital ideal" os projetos foram relocados fazendo com que a região central de Curitiba não ocupasse um espaço relevante na pauta das reformas urbanas até 2008 quando o projeto "Novo Centro" foi lançado. Ultramari e Duarte (2007) entendem, porém que no fim dos anos 70, o plano urbanístico de reestruturação da cidade já fomentava a criação de polaridades urbanas que desafogassem o centro, através de iniciativas como a criação de eixos viários e de transportes públicos.

No entendimento de Silva (2012) ocorreu no início da década de 1990, um esforço do Estado em vender uma imagem positiva de cidade a fim de se obter vantagem competitiva em relação a outras metrópoles brasileiras. A autora destaca ainda, o empenho do poder público em criar as condições desejadas pelas novas corporações emergentes, o que se traduziu em alterações das leis de uso e ocupação do solo, possibilitando a implantação de grandes empreendimentos imobiliários como o Alphaville em Pinhais e os Condomínios Residenciais que deram origem ao Ecoville de Curitiba.

Isso segundo Silva (2012) teria produzido a mudança do perfil socioeconômico da população residente, ficando claro o poder dos agentes sociais interessados e o papel do Estado no processo de estruturação espacial. E revela as reais intenções do marketing ecológico, que por meio de alterações nas diretrizes de ocupação urbana possibilita o surgimento de uma nova fronteira de expansão imobiliária. A pesquisadora ressalta ainda que em todos os casos por ela estudados, o Estado sempre se coloca como parceiro do setor imobiliário. Essa vinculação entre condições urbanas e interesses do mercado de imóveis é observada em várias partes do país, o que leva à busca pela compreensão das características de várias cidades brasileiras quanto à gentrificação.

CASOS BRASILEIROS E CARACTERÍSTICAS PROPOSTAS POR SMITH

Partindo das características apontadas por Neil Smith como presentes em todos os casos de gentrificação para analisar as características das intervenções urbanas nas capitais brasileiras aqui elencadas, é possível criar um quadro para avaliar a possibilidade de generalizar a aplicação desses aspectos na verificação da existência de gentrificação em cidades brasileiras:

QUADRO 1 – CASOS COM EVIDÊNCIAS DE GENTRIFICAÇÃO NO BRASIL E ASPECTOS INDICADOS POR SMITH

CASO	PAPEL DO ESTADO	CAPITAL INTERNACIONAL	MOVIMENTOS DE RESISTÊNCIA	PERÍMETRO DE OCORRÊNCIA
Dona Teodora (Porto Alegre)	Mudanças na legislação e zoneamento para atender interesses do empresariado	Não se verifica atuação direta	Não se verifica movimentos organizados de resistência	Região periférica
Água Espraiada (São Paulo)	Mudança na forma de ocupação, incentivo ao uso de CEPAC's	Relação indireta com o projeto	Atuação intensa dos moradores com Ministério Público	Novo centro empresarial (fora do centro histórico/administrativo)
Pelourinho Carmo (Salvador)	Participação direta do Estado no período de desvalorização renovação e cobrança de contrapartidas	Ação direta com participação de empresas ligadas ao turismo	Surgimento de movimentos organizados após início do processo	Centro histórico e imediações
Porto Maravilha (Rio de Janeiro)	Mudanças na legislação, uso de CEPAC's e concessão de serviços de conservação	Consórcio de empresas nacionais e estrangeiras	Atuação de ONG's	Região portuária próxima ao centro histórico
Curitiba	Alterações de leis de uso e ocupação do solo	Não se verifica atuação direta	Não se verifica movimentos organizados de resistência	Região periférica e Região Metropolitana

FONTE: Adaptado de Gonçalves (2017).

p. 601

Diante das informações levantadas é possível inferir que todas as intervenções analisadas possuem semelhanças entre si. Com destaque para o papel ativo dos governos locais em alterar legislações e normas, bem como sua eficiência em utilizar instrumentos como incentivos fiscais, aumento de potencial construtivo, parcerias público-privadas e operações urbanas consorciadas em benefício dos interesses privados em detrimento da função social da propriedade urbana como preconiza o Estatuto da Cidade, do qual parte deles deriva. Com relação ao capital envolvido nas intervenções, percebe-se a participação de grandes empresas nacionais (algumas envolvidas em escândalos de corrupção recentes) e de capital internacional. Tendo este último, maior participação nas intervenções de São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador, sugerindo maior interesse do capital estrangeiro em cidades com visibilidade internacional. No que diz respeito às resistências, com exceção de Porto Alegre e Curitiba, esteve presente em todos os casos. Porém, o início, intensidade e efetividade da mobilização, bem como o tipo de participação (ONG's, associações de moradores, movimentos sociais) variaram. Também foram distintos entre si, os locais de ocorrência, como já indicava a literatura, não ficando restritos às regiões centrais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista o marco teórico voltado à análise crítica e ao enfoque interdisciplinar adotados neste estudo, é possível compreender o conceito de gentrificação como sendo um fenômeno intrinsecamente ligado ao processo de construção do território no contexto da cidade global, fruto da lógica capitalista. Do mesmo modo, a gentrificação verde passa a figurar nesse quadro à medida que o conceito da sustentabilidade, quando não respeitada a igualdade entre os aspectos social, econômico e ambiental, é absorvido de maneira tendenciosa a fim de atender interesses individuais ou de grupos hegemônicos.

Essa tendência é percebida em grandes cidades brasileiras, como pôde ser observado na análise comparativa entre as evidências de gentrificação e gentrificação verde presente em Dona Teodora (Porto Alegre), Água Espraiada (São Paulo), Pelourinho-Carmo (Salvador) e no Porto Maravilha (Rio de Janeiro). Sendo mais intensa a manifestação do fenômeno quanto maior a visibilidade internacional da cidade.

Dessa forma fica claro o relevante papel do capitalismo na construção urbana que leva à gentrificação. Porém não é possível afirmar que em uma realidade alternativa ao modelo de desenvolvimento capitalista não seria observada a presença do fenômeno. Ou ainda que projetos de revitalização sejam sempre precursores da gentrificação.

No que diz respeito às características apresentadas por Smith, apesar de terem sido elaboradas a partir do estudo de cidades anglo-saxãs, mostraram-se extensivas também às cidades brasileiras com destaque global, tais como São Paulo, Salvador e Rio de Janeiro. Nelas o Estado e o capital internacional atuam como elementos centrais no processo, estando presentes também na dinâmica os movimentos de resistência. Nota-se, contudo, que o perímetro de ocorrência da gentrificação não se limita às áreas centrais, mostrando certo atendimento às especificidades locais.

REFERÊNCIAS

ARANTES, O. Uma Estratégia Fatal. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 11-74.

BIDOU-ZACHARIASEN, C. (org.). (2006). De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo, Annablume.

BEAUREGARD, R. (1986). “The chaos and complexity of gentrification”. In: SMITH, N. e WILLIAMS, P. (ed.). Gentrification of the City. Londres, Allen & Unwin.

CRESTANI, Andrei Mikhail Zaiatz. As faces (in)visíveis da regeneração urbana: rua Riachuelo e a produção de um cenário gentrificado. Cadernos Metrópole., [S.l.], v. 17, n. 33, p. 179-200, maio 2015. ISSN 2236-9996. Disponível em: <https://bit.ly/2pMwPUn>. Acesso em: 10 out. 2018.

DEMO, P. Cuidado Metodológico: signo crucial da qualidade. Sociedade e

Estado, Brasília, v. 17, n. 2, p. 349-373, jul./dez. 2002.
FURTADO, C. R. Intervenção do Estado e (re)estruturação urbana. Um estudo sobre gentrificação. Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 16, n. 32, p.341-354, nov. 2014. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: < https://bit.ly/2A3Yg1Y>. Acesso em: 08 set. 2017
GIL, A. C. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. São Paulo: Atlas, 2002. 176p.

GONCALVES, L. Gentrificação verde, injustiça socioambiental e a localização de parques urbanos no município de Curitiba. 2018. 104f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Defesa: Curitiba, 2018.
HARVEY, D. Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 11. ed. São Paulo: Loyola, 2002. 349p.
HARVEY, D. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005.
JACOBS, J. Morte e vida de grandes cidades. São Paulo: Wmf Martins Fontes, 2014.
LEES, L; SLATER, T; WYLY, E. Gentrification. Nova Iorque: Routledge, 2008. 305p.
LIMA, C. de A. Ocupação urbana em área de mananciais: do planejamento à gestão ambiental urbana-metropolitana. Curitiba: Tese (Doutorado) Programa de Pó-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento PPGMADE, 419p. Universidade Federal do Paraná, 2000.
LIMA, Cristina de Araújo. A. Multiespacialidades metropolitanas e construção do lugar social- rumos para a sustentabilidade. Desenvolvimento e Meio Ambiente: cidade e sustentabilidade, n. 9, p. 39-56. Curitiba: Editora UFPR, 2004.
MARTINS, M. L. R. São Paulo, centro e periferia: a retórica ambiental e os limites da política urbana. Estud. av., São Paulo , v. 25, n. 71, p. 59-72, Apr. 2011. Disponível em:< https://bit.ly/2NBHsCW >. Acesso em: 10 dez. 2017.
MENDOZA, J. Félix. La gentrificación en los estudios urbanos: una exploración sobre la producción académica de las ciudades. Cadernos Metrópole., [S.l.], v. 18, n. 37, p. 697-719, out. 2016. ISSN 2236-9996. Disponível em:<https://bit.ly/2OlrnH2>. Acesso em: 14 set. 2017.
MORAES, Camila Maria dos Santos. FAVELAS ECOLÓGICAS: PASSADO, PRESENTE E FUTURO DA FAVELA TURÍSTICA. 2017. 263 f. Tese (Doutorado) - Curso de História, Política e Bens Culturais, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2017.
NOBRE, E. A. C. (2003). Intervenções urbanas em Salvador: turismo e gentrificação no processo de renovação urbana do Pelourinho. In: X ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. Anais. Belo Horizonte, Anpur. Disponível em: <https://bit.ly/2OkN8GZ>. Acesso em: 10 out. 2017.
NOBRE, E. A. C. Políticas urbanas para o centro de São Paulo: renovação ou reabilitação? Avaliação das propostas da prefeitura do município de São Paulo de 1970 a 2004. Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, São Paulo, n. 25, p. 214-231, june 2009. Disponível em:< https://bit.ly/2A2dCnI>. Acesso em: 10 out. 2017.

PEREIRA, P. A transformação da zona ribeirinha oriental de Lisboa: um caso de gentrificação por nova construção. EURE (Santiago), Santiago, v. 43, n. 130, p. 47-71, set. 2017. Disponível em:<https://bit.ly/2OhGot5>. Acesso em: 15 mar. 2018.
RIBEIRO, D. de A. Reflexões sobre o conceito e a ocorrência do processo de gentrificação no Parque Histórico do Pelourinho, Salvador – BA. Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 16, n. 32, p.461-486, nov. 2014. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em:< https://bit.ly/2A3Yg1Y>. Acesso em: 08 set. 2017.

SÁNCHEZ, F. A reinvenção das cidades na virada de século: agentes, estratégias e escalas de ação política. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 16, p. 31-49, jun. 2001. Disponível em:< https://bit.ly/2J1rP9G> acesso em: 10/03/18.
Silva, A. C. C. L. Porto Maravilha: arbitrariedade, mídia e produção de consenso na construção da nova região portuária do Rio de Janeiro. 2016. 109f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Fluminense, Instituto de Arte e Comunicação Social, Programa de Pós-Graduação em Mídia e Cotidiano. Defesa: Niterói, 2016.
SILVA, H. M. B. Apresentação. In: BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine. De volta à cidade: Dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006. p. 07-19
SILVA, M. N. da. A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização em Curitiba. 2012. 258f. Tese (doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências da Terra, Programa de Pós-Graduaçao em Geografia. Defesa: Curitiba, 2012.
SIQUEIRA, M. T. Entre o fundamental e o contingente: dimensões da gentrificação contemporânea nas operações urbanas em São Paulo. Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 16, n. 32, p.391-416, nov. 2014. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em:< https://bit.ly/2A3Yg1Y>. Acesso em: 08 set. 2017.
SMITH, N. THE NEW URBAN FRONTIER: Gentrification and the revanchist city. Londres: Routledge, 1996. 290 p.
SMITH, N. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à "regeneração" urbana como estratégia urbana local. In: BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine. De volta à cidade: Dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006. p. 59-88.
ULTRAMARI, C; DUARTE, F. Esvaziamento demográfico e permanência de centralidades. In: xv encontro nacional de estudos populacionais, 15, 2006, Caxambu. Anais... Caxambu: Abep, 2007. Disponível em:< https://bit.ly/2yfQD7j>. Acesso em: 07 set. 2017.

AS REGIÕES GOIANAS SOB O ASPECTO DA NOVA DIVISÃO GEOGRÁFICA DO IBGE: O FORMAL E O REAL, O IMEDIATO E O INTERMEDIÁRIO.

Marcos Bittar Haddad

FANAP/CENTEDUC
haddad13@gmail.com

Leandro Costa

Prefeitura de Goiânia
leandro.economia@gmail.com

INTRODUÇÃO

Formalmente Goiás possui uma única Região Metropolitana, que engloba sua capital, Goiânia, e suas proximidades, composta por 20 municípios onde nem todos estão aglomerados à capital. Estudos anteriores, como o REGIC/IBGE 2007, classifica Goiânia como capital regional, com extensa área de influência, que vai além do próprio território goiano.

É sabido que no estado de Goiás, existem outras áreas dinâmicas, além da RM formal, como a cidade de Anápolis, a região próxima ao Distrito Federal (Ride), o sudoeste do estado (Rio Verde), forte no agronegócio e a região sul do estado (Catalão e Itumbiara), aonde a exploração mineral e a indústria tem transformado a realidade.

Além da RM e das regiões com suas cidades polo, formalmente o estado de Goiás sempre fora estudado por sua divisão regional comporta por cinco macrorregiões e dezoito microrregiões, além das regiões administrativas estimadas pelo governo estadual, que se modicou muito ao longo do tempo, tendo finalmente seguido a proposta do IBGE nessa divisão de macro e microrregiões.

Pelos dados da dinâmica econômica, seja pela geração de empregos e renda (RAIS) ou pela geração de riquezas (PIB), a RM de Goiânia sempre foi a que liderou todo o processo de crescimento econômico de Goiás. As demais regiões formais, estabelecidas pela divisão regional, interligam-se à Goiânia e sua RM, pois é a capital que, desde que desde a década de 1950, comanda as atividades econômicas no estado.

A dinâmica econômica presente em Goiás, além de possuir tradições rurais/agrícolas, que impulsionam a prática do agronegócio, também é impulsionada por uma crescente industrialização, motivada, sobretudo, por ser Goiás um dos estados mais agressivos na atração de investimentos privados via os incentivos fiscais. A vinda de indústrias para o estado, em troca de uma baixa tributação (IPTU e ICMS), tem modificado a realidade agraria e criado novas dinâmicas.

Desta maneira, o estado de Goiás passa por uma ocupação produtiva que cria regiões dinâmicas e que, em hipótese, necessariamente não estejam influenciadas ou conectadas diretamente à sua capital, onde se localiza a única Região Metropolitana do estado. Pode-se tratar de uma dinâmica econômica conectada diretamente pelo capital externo, pois esta é a lógica presente no agronegócio.

Como sabido, a localização geográfica central, faz de Goiás, ao longo de sua história, um receptor de imigrações e investimentos públicos e privados. Sobretudo os investimentos privados, em sua imensa maioria, provocados pelos incentivos fiscais, não são originários de Goiás, o que faz crer que esta dinâmica econômica esteja atrelada a centros maiores de decisão, como, por exemplo, o estado de São Paulo. Caso isso se comprove, as regiões intermediárias definidas pelo IBGE não estariam atreladas à Goiânia.

Entender a configuração da divisão regional goiana conforme o novo recorte proposto pelo IBGE, em 2017, que define regiões imediatas e regiões intermediarias, passa por uma investigação se estas regiões intermediárias, criadas a partir desta nova metodologia, que define uma nova divisão regional, surgem de novas áreas dinâmicas independentes da RMG ou se estas regiões são áreas de extensão da capital.

Este trabalho, que pode ser classificado como um ensaio, parte inicialmente, da reprodução da literatura já existente sobre os diversos conceitos e definições para local,

regional, espaço, ou seja, das diferentes abordagens que definem a espacialização a fim de justificar que esta nova metodologia, proposta pelo IBGE, pode ser o que melhor explica a região como algo que não deve possuir barreiras, mas pode se expandir para além do que está formalmente delimitado.

Em seguida, a partir de estudos já realizados sobre as diversas dinâmicas econômicas, presentes em Goiás, tenta-se explicar o processo de formação do território goiano pela lógica da ocupação pelo capital, que definiu as regiões dinâmicas que resultou nas diversas divisões regionais pelas quais o estado passou.

Por fim, utilizando de dados secundários, como PIB e RAIS, procurar-se demonstrar cada região entendida como imediata e intermediaria existente dentro do estado de Goiás, verificando sua conexão com a RM formal existente.

O ESPAÇO, O LOCAL, O REGIONAL: DIFERENTES ABORDAGENS PARA IDENTIFICAR O LUGAR

As diversas ciências abordam o conceito de região à sua maneira. De forma geral, na geografia, economia ou ciências sociais, as justificas atendem as funções de objetivos e finalidades diversas. A geografia é a ciência que define exatamente o conceito de região. A economia, utiliza as divisões da geografia para propor o desenvolvimento regional.

Historicamente, a denominação de região surgiu no Império Romano, quando o termo *regione* era utilizado para delimitar um espaço, estando ou não, este local, subordinado ao Império. O termo região serviu então para marcar a delimitação entre a centralização do poder de um local e a extensão dele, sobre uma área de grande diversidade social, cultural e espacial.

p. 607

Para a geografia, outros conceitos de natureza espacial, também são usados, desde a época do Império Romano: *Spatium* – espaço – visto como contínuo ou como intervalo, onde estão disposto s os corpos, que seguem alguma ordem dentro do vazio e *Pronvicere* – província – espaço submetido ao domínio da ordem hegemônica dos romanos.

O fim do Império Romano possibilitou o processo de fragmentação regional, desembocando num poder descentralizado de territórios regionais do período feudal. Porém, a problemática da política regional é resgatada, com a centralização do poder no Estado Moderno Europeu, “da manutenção do poder que emana de um centro, muitas vezes distante de suas periferias, nas diversas regiões que formam o território de um determinado Estado” (CUNHA, 2000, p. 41-42).

Gomes (1995) conclui que “o conceito de região permitiu, em grande parte, o surgimento das discussões políticas sobre a dinâmica do Estado, a organização da cultura e o estatuto da diversidade espacial; o debate sobre o conceito permitiu também a incorporação da dimensão espacial nas discussões relativas à política, cultura e economia, e no que se refere às noções de autonomia, soberania, direitos, etc.; e, por último, foi na Geografia que as discussões atingiram maior importância, já que região é um conceito – chave desta ciência”.

Para Markusen (1987), “regiões são criaturas multifacetadas da história, produtos das mudanças contemporâneas e domicílios de grupos diversos, que nos interessam porque são locais do drama humano”. Para esta autora, na preocupação de

conceituar região, deve-se "não enfatizar apenas um aspecto particular da realidade e buscar preservar em termos analíticos seu sentido histórico" (PACHECO, 1998, p. 34).

Markusen ainda elabora uma segunda observação: "regiões, enquanto territórios econômicos funcionam como uma organização produtiva. Isto é, elas são o lócus de conjuntos de atividades econômicas inter-relacionadas, as quais incorporam trabalho assalariado na produção de mercadorias para troca." (PACHECO, 1998, p. 38). Este certamente é um conceito que permite ver que as diversas regiões são diferentes umas das outras. Uma região possui vários determinantes, inclusive a especialização setorial. Cada uma de suas especialidades, dita sua característica e sua dinâmica econômica.

Lipietz faz críticas às concepções abstratas de espaço da economia regional, tendo uma visão social deste espaço. Para ele, "não se deve analisar regiões, mas a dimensão social dos espaços sociais" (PACHECO, 1998, p. 28). Como sendo uma formulação da problemática marxista, para Lipietz, o espaço socioeconômico tem duas dimensões: uma como reflexo das articulações sociais e outra como um constrangimento objetivo impondo ao desenvolvimento destas relações. Deste modo, "a região aparece assim como o produto das relações inter-regionais e estas como uma dimensão das relações sociais" (LIPIETZ, 1988: 29, apud PACHECO, 1998, p. 28).

Ainda na visão de Lipietz, o desenvolvimento desigual é resultante da acumulação do capital, sendo que de um lado está o produto histórico de articulações do modo de produção e, do outro, o desdobramento do capital monopolista. Lipietz insiste que "não se deve cair na ilusão estruturalista: o espaço seria a dimensão espacial das relações sociais e, portanto da luta de classes." (PACHECO, 1998, p. 29).

Para criticar o uso da economia política, Mark Gottdiner referindo-se ao urbano, parte desta problemática para teorizar o espaço como produto do capital. Também Lefebvre e Castells, confrontam em suas abordagens de conceito para região. Ambos ressaltam a importância histórica, também reforçada por Gottdiner, não incorrendo em diversos reducionismos, das tentativas marxistas de pensar o espaço.

A dificuldade de se ter uma resolução para tais conceitos, "transparece no que postula como seu paradigma alternativo: padrões de ocupação do espaço produzidos pelo organismo social, inclusive pelo Estado, mas sem que as relações capitalistas estejam diretamente refletidas nas formas urbanas e incorporando determinações outras, tais como fenômenos ideológicos, políticos e culturais, situando seus determinantes muito aquém da problemática do desenvolvimento urbano." (PACHECO, 1998, p. 32).

O que se pode perceber, é que tanto na Geografia como na Economia, existe uma polêmica acerca do conceito de região e de uma proposta de viabilização para o desenvolvimento econômico. O certo mesmo é considerar que para a maioria dos geógrafos, assim como economistas e sociólogos, estas definições não possuem conceitos exclusivos e definitivos. Eles são dinâmicos e dificilmente poderá haver consenso para um conceito único no que se refere ao paradigma de região.

Portanto, como afirma Firkowski (2010) "discutir o território não é tarefa simples e tampouco exclusiva de uma área do conhecimento (...) nos últimos anos, a preocupação e as formulações acerca do território ganharam destaque em várias áreas do saber, com ênfase na Geografia, Economia, Sociologia, Arquitetura e Urbanismo, e História".

CARACTERIZAÇÃO ECONÔMICA DO TERRITÓRIO GOIANO

No Brasil, o Estado teve o papel de, juntamente com os demais agentes sociais, realizar a abertura de novas áreas para a expansão de capitais. Para isso, expandiu fronteiras, abriu estradas, criou lugares, ampliou e incrementou a produção de bens, transformando-os em mercadorias, implantando instituições, foi o ente principal que se encarregou de administrar e promover a integração dos mercados (BORGES, 2004). E, assim, o Estado se materializou nas diversas partes do país e, no caso de Goiás, foi o setor público que promoveu "a abertura e a ocupação da fronteira atraindo maciça imigração e investimentos para a região" (ESTEVAM, 2004, p. 111). Foi com a ampliação da fronteira e integração do mercado interno que se intensifica a inserção de Goiás no processo da economia nacional.

A localização geográfica de Goiás o torna rota obrigatória no deslocamento de mercadorias entre determinadas partes do país. Seu território pode ser usado como alternativa para acessar outros territórios em menor espaço de tempo. A sua localização central o torna importante no comércio interestadual, em trânsito e, ainda, para o comércio com vários países sul-americanos (SEINFRA, 2007). Por isso, o território goiano pode ser considerado um centro logístico, o que requer investimentos em infraestrutura de transportes para ser consolidado como rota de escoamento de mercadorias.

Nesse sentido, as políticas implementadas pelo governo federal foram o que mais contribuiu para o desenvolvimento de Goiás. Seja na criação de novas cidades no interior de seu território ou nas políticas de incentivos à ocupação das terras, no interior do Brasil, para ampliação da produção agrícola, em meados do século XX.

p. 609

Até 1930, a economia goiana caracterizava-se pela baixa divisão social do trabalho. A atividade econômica era predominantemente rural, baseada na agricultura de subsistência e com pouca circulação comercial e monetária. Sua realidade não acompanhava o desenvolvimento que ocorria no restante do país, que já se abria ao processo de industrialização, liderado por São Paulo. O processo de modernização agrícola que ocorria paralelo ao surgimento da indústria, na parte sul do Brasil, não chegara a Goiás. Um dos motivos para que isso ocorresse foi a falta de estradas que deixava o estado desconectado do restante do país. O Governo estadual não possuía recursos para abrir estradas, seria preciso recorrer ao Governo Federal, mas, para isso, o estado não contava com expressão política para conseguir a vultuosa quantidade de recursos necessários (SIQUEIRA, 2009).

Após a implantação do Estado Novo, em 1930, surgiu a preocupação de integrar o território nacional. Foi a partir daí que Goiás foi inserido no planejamento federal. A primeira intervenção estatal no território goiano, que foi um fator que motivou todo o processo de crescimento econômico e social que veio a seguir, foi a Marcha para o Oeste. Este Programa, que ocorreu entre 1937 e 1945, buscou unificar o país politicamente e economicamente. Conquistar o Oeste significava enviar para a região pessoas e investimentos, a fim de chegarem até a Amazônia, integrando "nova áreas ocupando-as e tornando-as produtivas, em conformidade com o padrão de acumulação imposto pela industrialização em franco andamento no Sudeste" (BORGES, 2004, p. 190).

Como ação imediata, foi implantada a Colônia Agrícola Nacional de Goiás (CANG). Esta foi a primeira experiência de colonização e a mais bem-sucedida entre todas que foram implantadas posteriormente. Localizada onde hoje estão as cidades de Ceres e Rialma, no centro norte de Goiás, a CANG recebeu colonos de várias partes do Brasil, que passaram a produzir, sobretudo, arroz em terras doadas pelo governo federal. Por seu caráter colonizador, a CANG levou para Goiás um grande número de imigrantes134. Outras intervenções que contribuíram para as transformações econômicas e estruturais ocorridas no interior do território goiano foram a edificação da nova capital, Goiânia (1933 a 1942) e, posteriormente, a de Brasília (1955 – 1960), a nova capital federal. Goiânia é considerada o marco inicial da Marcha para o Oeste, pois deflagrou o processo de implantação de infraestrutura para interligar o estado com o restante do país. Mas esta interligação só foi efetivamente realizada anos depois, com a edificação de Brasília. A nova capital fez surgir um pacote de programas federais, dentre eles, diversas rodovias que ligavam o território goiano com todas as partes do Brasil e até com o exterior. Além disso, programas que promoveram o fortalecimento dos solos, dando condições para o surgimento de uma agricultura e pecuária que se tornariam uma das mais fortes do país. Foram ações que contribuíram para ampliar as migrações, permitindo surgir novas centralidades, Como Anápolis, Catalão, Itumbiara e Formosa, localizadas no centro sul, região onde está Goiânia e nos arredores do Distrito Federal.

Por sua localização geográfica, no centro do Brasil, o estado permite facilmente sua interligação com diversas regiões, sendo um privilegiado entreposto logístico. A implantação das rodovias favoreceu o surgimento de vários centros urbanos e comerciais nas suas diversas regiões. O próprio desenvolvimento de Goiânia, que se destaca como uma das mais importantes cidades do centro norte do Brasil, ocorreu após o surgimento de Brasília e das rodovias. No centro do Estado, Anápolis destaca-se como importante centro comercial e urbano. No Sul, as cidades de Catalão, Rio Verde, Jataí e Itumbiara polarizam a produção e comercialização da importante cadeia do agronegócio, existente na Região Centro - Oeste. Próximo ao Distrito Federal, desenvolveram-se cidades como Luziânia, Formosa e Águas Lindas, que concentram população e atividades de serviços para atender Brasília. Para o norte, tem-se Uruaçu e Porangatu, que se desenvolveram com a BR 153 e tornaram-se importantes centros comerciais.

---

[134] As notícias de solo fértil e apoio do Estado Novo atraíram, para a CANG, muitos agricultores. Em 1943, eram 900 ocupantes. A partir de 1946, cerca de 30 famílias chegavam diariamente à Colônia. Em 1947, mais de dez mil pessoas habitavam a CANG. Esta população crescia rapidamente e, em 1950, era de 29.522 pessoas. Em 1953, este número já era de 36.672, com 90,6% residindo na zona rural. A maioria dessas pessoas (6 %) era proveniente de Minas Gerais. O restante vinha do próprio estado de Goiás, de São Paulo, Rio Grande do Sul e dos estados da Região Norte (CASTILHO, 2009).

A importância logística que Goiás ocupa dentro do Brasil levou também, o Governo estadual a implantar estruturas que buscavam atrair para o estado maiores investimentos. A principal delas é a Plataforma Logística Multimodal, localizada na cidade de Anápolis. Essa plataforma uniria, numa mesma localidade, rodovias, ferrovias e aeroporto de cargas, buscando consolidar o Estado como importante centro logístico.

Além de centro logístico, Goiás também pode ser considerado importante polo de prestação de serviços e fornecimento de bens e insumos, sobretudo para atender à intensa atividade do agronegócio localizado no interior do Brasil. Cidades como Goiânia, Aparecida de Goiânia, Anápolis e Rio Verde concentram sedes de empresas pertencentes à cadeia produtiva do agronegócio, que atendem ao próprio estado e aos demais da região Centro - Oeste, e parte do Norte e Nordeste. Estas cidades ocupam esta posição porque foram as que melhor desenvolveram a rede comercial e de serviços de alto padrão, exigidos pela cadeia do agronegócio[135].

Goiânia, a capital de Goiás, pode ser considerada a mais importante cidade do Centro Oeste (depois de Brasília, que possui importância política por ser a capital federal) e é detentora de importante polo de serviços, com destaque para o segmento de saúde que não atende apenas aos estados da região Centro - Oeste, mas também, das Regiões Norte, Nordeste e parte do Sul e Sudeste. A cidade de Goiânia é referência em algumas especialidades médicas, como oftalmologia, cardiologia, neurologia, oncologia e recuperação de queimados, e, juntamente com Anápolis, forma um importante polo educacional. A Universidade Federal de Goiás (UFG), sediada em Goiânia, e a UEG, com sede em Anápolis, com *campis* situados por todo o estado, encabeçam a rede que conta ainda com várias unidades do Instituto Federal de ensino técnico (IFG e IF Goiano) e uma vasta rede educacional privada de ensino superior ou técnico (MOURA & HADDAD, 2015).

p. 611

A localização central do estado o faz possuir diversos centros de distribuição e um intenso comércio varejista e atacadista instalado, principalmente, em Goiânia, Aparecida de Goiânia e Anápolis, que exercem influência num mercado consumidor que se estende até o Pará. O aglomerado urbano, composto por Brasília (RIDE DF/GO/MG), Goiânia (RM) e Anápolis (Microrregião), é o terceiro mercado consumidor do Brasil[136] e, por esse motivo, é atrativo de investimentos.

Conforme o Regic 2007 (IBGE), a capital de Goiás e sua rede urbana concentram 363 municípios, que possuem 3,5% da população e 2,8% do PIB nacional. Goiânia concentra 30,2% da população e 29,7% do PIB da sua rede urbana. A região de influência de Goiânia abrange todo o território do Estado de Goiás e de Tocantins, tendo ainda alguma penetração no Pará, Maranhão, Piauí e Mato Grosso. Outras capitais regionais fazem parte da rede urbana liderada por Goiânia: Palmas (TO) – Capital regional B; Araguaína (TO) – Capital regional C; Anápolis (GO), Itumbiara (GO),

[135] Anápolis, desde os tempos da CANG, e depois com a chegada da ferrovia, se consolidou como importante centro comercial da Região Centro Norte. Rio Verde foi uma das primeiras cidades da Região Centro Oeste a receber investimentos para potencializar o agronegócio, o que dotou a cidade de infraestrutura que serve de suporte para outras cidades.

[136] Estevam (2004), Haddad (2011), Miragaya (2000), Siqueira (2009) e Haddad e Moura (2017).

Rio Verde (GO) e Redenção (PA) – Centros sub-regionais A; e ainda Balsas (MA) e Gurupi (TO) – Centros sub-regionais B.

O FORMAL E O REAL, O IMEDIATO E O INTERMEDIARIO: A NOVA PROPOSTA DE DIVISÃO REGIONAL PARA O BRASIL

Nesta última parte será demonstrada a nova divisão regional proposta pelo IBGE, a partir da análise das dinâmicas existentes no território goiano. Desde que fora adotado pelo IBGE, em 1968, a metodologia de divisão por macrorregião e microrregião geográfica, o estado de Goiás, foi estudado à partir de cinco macrorregiões – Centro Goiano, Leste Goiano, Noroeste Goiano, Norte Goiano e Sul Goiano – que subdividiam-se em dezoito microrregiões – São Miguel do Araguaia, Rio Vermelho, Aragarças, Porangatu, Chapada dos Veadeiros, Ceres, Anápolis, Iporá, Anicuns, Goiânia, Vão do Paranã, Entorno de Brasília, Sudoeste de Goiás, Vale do Rio dos Bois, Meia Ponte, Pires do Rio, Catalão e Quirinópolis -, e ainda pela Região Metropolitana de Goiânia, composta por 20 municípios, que, na sua formação, ultrapassava os limites desta divisão microrregional, possuindo municípios pertencentes a diferentes microrregiões. Na divisão territorial existente em Goiás, ainda tem a RIDE – Região Integrada de Desenvolvimento[137] – que engloba parte da macrorregião Centro Goiano e Leste Goiano e as microrregiões Vão do Paranã, Chapada dos Veadeiros e Entrono de Brasília, além de todo o Distrito Federal e ainda dois municípios de Minas Gerais.

Em 2017, o IBGE propõe uma nova metodologia para a divisão regional brasileira, com a justificativa de que o país passara por mudanças em sua estrutura produtiva em relação a conjuntura mundial, portanto: p. 612

> Considerando as mudanças ocorridas na dinâmica econômica do mundo, a inserção do Brasil nos circuitos mundiais, as novas polarizações globais, e tendo em vista, ainda, que o território brasileiro vem passando por intenso processo de transformação, que precisa ser identificado em sua diversidade, é oportuna a construção de um novo modelo de divisão regional para o País. (IBGE, 2017, p. 19).

Com isto, o IBGE reconhece que, a diversidade produtiva do território brasileiro, passa por transformações que levam à necessidade de repensar a divisão regional para além do que já estava estabelecido, pois o formal não representa mais uma dinâmica real e novos espaços surgiram, com conectividades bem mais intensas que as anteriores. As regiões internas do território se conectam para além do que está formalmente estabelecido, criando novas regiões dinâmicas e que se identificam para além da linha imaginaria imposta. De acordo com o IBGE (2017), a região tornou-se uma construção delineada pela dinâmica dos processos de transformações que ocorreram nas últimas três décadas e passou a ser operacionalizada a partir de elementos concretos, que dentre outros, deve-se levar em considerações fatores como

[137] Região integrada de desenvolvimento econômico (RIDE) são áreas análogas às regiões metropolitanas brasileiras, porém contemplam mais de uma unidade federativa e são criadas por lei federal específica. A primeira RIDE implantada foi a do Distrito Federal e Entorno, nos territórios de GO, DF e MG. Posteriormente foram instituídas duas novas RIDEs: Petrolina (PE) e Juazeiro (BA) e Teresina (PI) e Timon (MA).

a rede urbana, as classificações hierárquicas dos centros urbanos, a detecção de novos fluxos de gestão, que passam a atingir os espaços regionais em escalas adequadas[138].

Nesta nova proposta de Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias, a Região Imediata tem em sua rede urbana seu principal elemento de referência:

> Essas regiões são estruturas a partir de centros urbanos próximos para a satisfação das necessidades imediatas das populações, tais como: compras de bens de consumo duráveis e não duráveis; busca de trabalho; procura por serviços de saúde e educação; e prestação de serviços públicos, como por atendimento do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, do Ministério do Trabalho e de serviços judiciários entre outros. (IBGE, 2017, p. 20).

Por sua vez, as Regiões Geográficas Intermediárias são aquelas que se situam numa "escala intermediaria entre as Unidades da Federação e as Regiões Geográficas Imediatas" (IBGE, 2017, p. 20). São, portanto, regiões não conectadas geograficamente ao centro, mas que se comunicam com ele por diversas dinâmicas. São as Regiões Geográficas Intermediarias que

> organizam o território, articulando as Regiões Geográficas Imediatas por meio de um polo de hierarquia superior diferenciado a partir dos fluxos de gestão privado e público e da existência de funções urbanas de maior complexidade, (IBGE, 2017, p. 20)

p. 613

Ou seja, a Região Imediata é a área de extensão do polo da rede urbana (capitais ou grandes cidades), onde se localizam os principais serviços e decisões. A Região intermediária são as localidades menores, não diretamente unida territorialmente a este polo, ou seja, existe um espaço entre as duas localidades, porém, as dinâmicas econômica e social estão conectadas. São regiões que se ligam não pela unidade territorial, mas pela unidade dos negócios privados e dos serviços públicos.

Nesta metodologia de divisão regional, proposta pelo IBGE em 2017, de regiões imediatas e regiões intermediarias, o estado de Goiás possui seis regiões intermediárias – Goiânia (com 6 regiões imediatas), Itumbiara (com 3 regiões imediatas), Rio Verde (com 3 regiões imediatas), São Luís de Montes Belos – Iporá (com 3 regiões imediatas), Porangatu – Uruaçu (com 3 regiões imediatas) e Luziânia – Águas Lindas (com 4 regiões imediatas), conforme quadro abaixo:

[138] O processo de regionalização fora classificado anteriormente, pelo IBGE, por diversos estudos e metodologias, como: Região de Influencia das Cidades (Regic 2007), Divisão Urbano-Regional (2008), Gestão do Território (2014), Logistica dos Trsnportes do Brasil (2014) e Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil (2016).

Quadro 1 – Regiões Geográficas Intermediarias e Regiões Geográficas Imediatas do Estado de Goiás e números de municípios.

Região Geográfica Intermediária	Número de municípios	Região Geográfica Imediata	Número de municípios
Goiânia	80	Goiânia	19
		Anápolis	18
		Inhumas – Itaberaí - Anicuns	13
		Catalão	10
		Goiás - Itapuranga	15
		Pires do Rio	5
Itumbiara	22	Itumbiara	8
		Caldas Novas – Morrinhos	6
		Piracanjuba	8
Rio Verde	29	Rio Verde	14
		Jatai – Mineiros	10
		Quirinópolis	5
São Luís dos Montes Belos - Iporá	35	São Luís dos Montes Belos	9
		Iporá	12
		Palmeiras de Goiás	14
Porangatu - Uruaçu	46	Porangatu	13
		Uruaçu – Niquelândia	10
		Ceres-Rialma-Goianésia	23
Luziânia – Águas Lindas de Goiás	34	Luziânia	6
		Águas Lindas de Goiás	7
		Posse-Campos Belos	14
		Flores de Goiás	7

Fonte: IBGE, 2017.

Para cada região imediata, existem diversas regiões intermediarias, conforme mostra o Quadro 1. Goiânia, a capital e sede da RM, é a região que naturalmente mais concentra regiões intermediárias, que dentre elas está a cidade de Anápolis, segundo município em atividade econômica e terceiro em população. Conforme a publicação do IBGE (2017, p. 28), foram criadas:

> [...] Região Geográfica Imediata sem um centro articulador claramente definido, objetivando-se a formação de unidades territoriais de divulgação estatística e planejamento territorial. Isso ocorreu, principalmente, no entorno de grandes concentrações urbanas. Como exemplo, cita-se Goiânia/GO, que articula diretamente uma grande área devido a uma macrocefalia relativa. No entorno da cidade, foram criadas três Regiões Geográficas Imediatas sem um centro articulador claramente definido.

As três regiões imediatas, as quais se refere o IBGE, são: o próprio território de extensão de Goiânia, ou seja, parte da RM formal, como Aparecida de Goiânia, Senador Canedo e Trindade, a região de Anápolis, que encabeça uma das microrregiões existentes no estado e Inhumas, Itaberaí e Anicuns, onde, Inhumas, fez parte da RM, desde sua criação, até 2018, quando saiu da composição da RM e foi substituída por Santa Bárbara.

Goiânia, a capital do estado e a única região metropolitana, lidera todos as dinâmicas do estado em qualquer que for a metodologia adotada. Isolada, como RM, já

se destaca como a maior geradora de emprego e renda. Quando estudada na nova metodologia de Região Imediata, continua a englobar municípios como Aparecida de Goiânia, Senador Canedo e Trindade, que possuem produção econômica elevada e que fazem parte da RM. Quando analisada sua Região Intermediaria, anexa a ela a cidade de Anápolis, que possui o segundo PIB do estado. Portanto, a Região Intermediária de Goiânia, assim com a RM formal, continua sendo, de longe, a maior concentradora na geração de empregos e renda (66,5% dos empregos, em 2017 e 56,5 do PIB de 2015), conforme demonstram as tabelas abaixo:

Tabela 1 - Total de Empregos da RAIS - RGINT de Goiás – 2017

Região Geográfica Intermediária - RGINT	2017	%
RGINT- GOIÂNIA	1.008.068	66,5
RGINT- ITUMBIARA	97.816	6,5
RGINT- RIO VERDE	151.984	10,0
RGINT- SÃO LUIZ DOS MONTES BELOS - IPORÁ	50.439	3,3
RGINT- PORANGATU-URUAÇU	79.655	5,3
RGINT - LUZIÂNIA-ÁGUAS LINDAS DE GOIÁS	127.460	8,4
TOTAL GOIÁS	**1.515.422**	**100,0**

p. 615

Fonte: Instituto Mauro Borges (IMB).

A Região intermediária liderada por Goiânia, é disparada a região de Goiás que mais produz vagas de trabalho, seguida, bem de longe, pela Região de Rio de Verde, importante polo do agronegócio brasileiro. Quanto ao Produto Interno Bruto (PIB), a diferença da Região Intermediaria de Goiânia para as demais regiões, cai um pouco, mas ainda assim, a capital concentra mais de 50% da produção.

Tabela 2 - PIB Valor Adicionado Bruto a Preços Básicos – RGINT Goiás – 2015

Região Geográfica Intermediária - RGINT	2015	%
RGINT- GOIÂNIA	73.513.873	56,5
RGINT- ITUMBIARA	10.421.958	8,0
RGINT- RIO VERDE	20.355.219	15,7
RGINT- SÃO LUIZ DOS MONTES BELOS - IPORÁ	5.380.415	4,1
RGINT- PORANGATU-URUAÇU	8.692.619	6,6
RGINT - LUZIÂNIA-ÁGUAS LINDAS DE GOIÁS	11.769.534	9,1
TOTAL GOIÁS	**130.033.618**	**100,0**

Fonte: IBGE

A Região Intermediária de São Luís de Montes Belos e Iporá, da qual faz parte a cidade de Palmeiras de Goiás, é imediatamente conectada à Região Metropolitana. Palmeiras de Goiás faz divisa com Trindade e Santa Bárbara de Goiás e possui dinâmica econômica totalmente atrelada à capital. Historicamente, São Luís de Montes

Belos e Iporá, são polos agrários, na região do Araguaia e o crescimento das atividades desses municípios sempre ocorreram de maneira semelhante.

O destaque nessa nova divisão parece ser para a cidade de Anápolis, que mesmo tendo perdido em população e número de eleitores, para Aparecida de Goiânia, desde o censo de 2000, continua a ser importante polo econômico, mantendo sua posição de segundo lugar no PIB e de região de influencia imediata, tendo em vista que, pelo que indica o IBGE, em números de cidades, Anápolis tem região imediata composta por dezoito cidades, praticamente igual ao da Capital, que tem dezenove. Ou seja, o raio de influência de Anápolis, dentro do estado de Goiás, é idêntico ao da capital e ao unir as duas cidades, numa região geográfica apenas, os números, dessa região, eleva-se bastante, conforme demonstrou as tabelas 1 e 2.

O sul de Goiás historicamente é uma região rica, mas não tão rica como se tornou o centro do estado após a criação de Goiânia[139]. A ligação do sul goiano com Minas Gerais, sempre foi fator que impulsionou a economia local, fazendo surgir polos como Catalão, Itumbiara e Rio Verde. Esta última, torna-se, na virada do século XX para XXI, importante polo do agronegócio, por sua localização na Região Centro – Oeste, ou seja, caminho para Mato Grosso. Atualmente, Rio Verde lidera a rede comercial de todo o sudoeste goiano e consequentemente, encabeça a cadeia d o agronegócio no Centro – Oeste.

Itumbiara, no sul goiano, por sua vez, fica na divisa com Minas Gerais e concentra em seu território importantes agroindústrias, dentre elas, a maior empresa do agronegócio goiano[140]. Mais ao leste, no sudeste goiano, está Catalão, cidade que fora beneficiada pela passagem da estrada de ferro, conectando-a diretamente à Anápolis, ainda no inicio do século passado, funcionando como entreposto entre Anápolis e o Triângulo Mineiro[141]. Junto com Rio Verde e Itumbiara, Catalão, que fica no chamado Sul Goiano, compõe a lista de três importantes cidades que, além de beneficiadas pelos investimentos privados, também receberam investimentos públicos sendo bastante beneficiadas pela política de incentivos fiscais concedida pelo governo estadual. Rio Verde e Itumbiara concentram agroindústrias e serviços voltados para tal finalidade. Catalão possui duas indústrias automobilísticas e outras de exploração mineral, sendo um grande produtor de nióbio.

p. 616

O norte goiano sempre foi a região mais atrasada, quando se refere a questões de desenvolvimento econômico. Após a divisão do estado, em 1989, o norte passou as ser a região onde se localizam Minaçu e Porangatu, cuja atividade principal, desde a criação do estado de Goiás, foi a pecuária, depois, aos poucos, a produção de soja foi tomando espaço. Mas uma atividade econômica desenvolveu-se paralelamente à

[139] Importante ressaltar que, mesmo o sul de Goiás historicamente ser uma região rica por sua ligação direta com a Região Sudeste, a economia de Anápolis, com a chegada da estrada de ferro, no inicio do século passado, ultrapassara o sul, fato que fora potencializado com a criação de Goiânia e Brasília, em meados do mesmo século.

[140] A Indústria de Alimentos Caramuru, originaria do Paraná, tem sua maior fábrica em Itumbiara, se beneficiando das Rodovias e da Hidrovia que passam pela região.

[141] Com a chegada da estada de ferro, Anápolis torna-se o local da comercialização da safra de cereais da CANG. A estrada de ferro que passava por Catalão, favoreceu o surgimento de diversas atividades econômicas em suas imediações, das quais, Catalão concentrou diversos curtumes.

pecuária e a agricultura no norte de Goiá, que é a exploração mineral. Minaçu é um dos maiores produtores mundiais de amianto. Niquelândia, como o próprio nome indica, foi forte na produção de Níquel. Já em Goianésia, a atividade econômica principal é a produção de derivados da cana de açúcar. A cidade possui diversas usinas de etanol, já tendo ocupado o posto de maior produtor do estado. Ceres e Rialma, cidades gêmeas, divididas apenas pelo Rio das Almas, ficam às margens da BR 153 e surgiram da criação da CANG, tornando-se importantes produtoras de ceareis, concentradoras de comercio e hoje sobrevivem do agronegócio conectado diretamente com Goianésia, Uruaçu, Anápolis e Goiânia.

A região geografia mais complexa de Goiás é a que circunda o Distrito Federal. Esta região, que o governo goiano chama de Entorno do DF, sempre sofreu pela falta de investimentos públicos. Criou-se, com isso, a mais fragilizada região do estado, pois a falta de investimentos públicos se fez acompanhada por um vertiginoso crescimento populacional composto pelos “excluídos do DF”. População que, não conseguindo se fixar nas caras terras do Distrito Federal, passou a habitar o território goiano (o entorno), causando os mais diversos problemas que podem ocorrem quando há o encontro de uma crescente população e a total ausência de políticas públicas.

Este Entorno do DF, região que compõe a Ride, também é estudada como Arranjo Urbano-Regional Brasília – Anápolis – Goiânia (Haddad e Moura, 2017). O que hora foi chamado de Eixo Goiânia – Anápolis – Brasília (Haddad, 2011), passou a ser entendido como um arrojado arranjo urbano regional que conecta a Região Metropolitana de Goiânia, com a microrregião de Anápolis e a Ride, que como já mencionado, engloba a parte de Goiás que contorna o DF, o próprio Distrito Federal e ainda dois municípios de Minas Gerais.

p. 617

Na concepção de Região Geográfica Intermediaria, a junção de Anápolis a Goiânia e à Região de Brasília, demonstra o que já vem sendo estudado para esta região. Não existe linha imaginaria capaz de impedir os avanços das dinâmicas sociais e econômicas. A versatilidade das atividades econômicas e da visa em sociedade ocorrem naturalmente sem barreiras que a impeçam de adentrar territórios. No sistema capitalista e ainda mais na era da tecnologia, não há barreira capaz de segurar o ímpeto dos investimentos que buscam por mais lucros. Neste sentido, a região é uma mesma arena onde atores realizam transações econômicas, relações políticas e sociais, é um território que se estende ultrapassando fronteiras, o que significa que o planejamento deve pensar para além do que formalmente fora estabelecido e respeitar o que realmente está estabelecido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estado de Goiás, durante o processo de integração da economia nacional, foi inserido como produtor de matérias primas. Pela distância e isolamento das regiões mais desenvolvidas, e pelas dificuldades de acesso. A chegada da ferrovia, no início do século XX, representou contato mais rápido com a modernidade existente nos grandes centros. Aos poucos, seu perfil econômico transforma-se. Goiás foi diretamente beneficiado pelas políticas federais voltadas para a integração do território nacional, entre as décadas de 1940 a 1970. O estado de Goiás foi um dos mais beneficiados pela interiorização da indústria. Enquanto estados mais industrializados perderam, Goiás

cresceu na participação industrial. Este processo criou novas áreas dinâmicas dentro do estado, que foram impulsionadas pela política de incentivos fiscais do governo estadual.

A economia de Goiás nunca perdeu sua tradição agraria. Mesmo tendo transformado nas últimas décadas, a indústria que cresce em Goiás, é a que depende da sua produção agrícola e pecuária. O sul goiano, por localizar-se em região imediata ao triângulo mineiro, foi a primeira a primeira a se destacar na potencialidade econômica, sendo posteriormente superada pelo centro goiano, que passou a contar com o impulso da ferrovia, em Anápolis, e depois pelo surgimento de Goiânia e Brasília.

Como capital, Goiânia passou a concentrar as principais atividades econômicas, além de ser o centro das decisões. À medida que as atividades cresceram, conectaram-se à Brasília, passando por Anápolis, onde já existia e também se instalou novas e diversificadas atividades econômicas.

A nova metodologia proposta pelo IBGE, parece reconhecer que os territórios não possuem muros que limitam suas dinâmicas. Os territórios se complementam e são áreas de expansão, sejam de maneira imediata ou intermediaria. E neste contexto, para Goiás, a capital e sua região metropolitana, adicionada a Anápolis, formam uma área que chega até a divisa com o Distrito Federal, onde se concentra mais da metade da geração de empregos e riquezas, comprovando o que os estudos de geografia e economia regional já apontam: o sistema capitalista, aliado à falta de planejamento, favorece a uma realidade de alta concentração populacional, de geração de empregos e de produção.

Especificamente no território goiano, estudos anteriores já apontavam para a existência de uma dinâmica no denominado “arranjo urbano regional Brasília – Anápolis – Goiânia”, e ainda no sul e sudoeste goiano. Estas são regiões que, nitidamente, indicam para uma interrelação econômica que ultrapassa a, até então, divisão formal existente. Esta nova metodologia adotada pelo IBGE vem, de maneira oficial, reconhecer o que estes estudados já perceberam.

Com isso, confirma-se que a dinâmica territorial não possui limites. Não existem barreiras imaginárias que limitam a expansão econômica ou social. A força das leis, que separam as regiões, sem observar identidades e dinâmicas recíprocas, não é capaz de limitar os avanços da expansão econômica. É certo que análises mais profundas ainda precisam ser feitas, além das simplórias observações deste pequeno ensaio, mas esta nova divisão proposta pelo IBGE, abre espaço para que tais observação sejam justas ao que é a dinâmica real, ao que verdadeiramente acontece na região.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORGES, P. C. A. Formação e Representação do Estado em Goiás. In: SOUZA, D. B. (Org.). Goiás: Sociedade & Estado. Goiânia: Cânone Editora, 2004.

CASTILHO, D. A Dinâmica Socioespacial de Ceres/ Rialma no Âmbito da Modernização de Goiás: território em movimento, paisagens em transição. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Goiás – IESA. Goiânia, 2009.

CUNHA, L.A.G. Sobre o conceito de região. Revista de História Regional. n.2 (5), Ponta Grossa, PR, 2000.

ESTEVAM, L. O Tempo da Transformação. Goiânia: Ed. UCG/Vieira, 2004.

FIRKOWSKI, O. L. C. F. org. Transformações Territoriais experiências e desafios. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010.
GOIÁS - Secretaria de Estado de Infra-Estrutura. Plano de Desenvolvimento do sistema de Transportes do Estado de Goiás. Goiânia, 2007.
HADDAD, M. B. Eixo Goiânia-Anápolis-Brasília: estruturação, interrupção e retomada das políticas públicas. Dissertação de Mestrado. PUC-GO. Goiânia, 2011.
HADDAD, M. B. MOURA, R. Dinâmicas da expansão do arranjo urbano-regional Brasília-Anápolis-Goiânia. Novas Edições Acadêmicas. 2017.
IBGE. Região de Influência das Cidades. Rio de Janeiro: IBGE, 2007
IBGE. Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias. Rio de Janeiro: IBGE,2017.
MIRAGAYA. J. A Região de Brasília-Goiânia: Formação, Problemas e Potencialidades. Revista de Conjuntura. n. 5, jan/mar, 2000.
MOURA, R.; HADDAD, M. B. O arranjo urbano-regional Brasília-Anápolis-Goiânia. Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales. v. XX, n. 1119, Barcelona, 2015.
PACHECO, C. A. Fragmentação da nação. Campinas: IE-Unicamp, 1998.
SIQUEIRA, E. B. O Desenvolvimento do Estado de Goiás sob a ótica do planejamento territorial. Revista CEPPG, n. 20, v. 1/2009, pp. 101-114, 2009.

THINK TANKS E PROCESSOS DE URBANIZAÇÃO: UM ESTUDO DE CASO NA AMÉRICA LATINA

Lívia Paula Zanelli de Morais

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo
lpzmorais@usp.br

INTRODUÇÃO

Este artigo é parte de uma pesquisa em andamento que analisa o trabalho de quatro *think tanks* de arquitetura e urbanismo voltados para as aglomerações urbanas do sul global, sendo: AMO/OMA, de Rem Koolhaas (1944); The Now Institute, ligado ao Morphosis de Thom Mayne (1944), The Why Factory, coordenado por Winy Maas (1959) do MVRDV e Urban-Think Tank de Alfredo Brillembourg (1961). Tem como objetivo identificar os fundamentos das pesquisas e projetos experimentais desenvolvidos por uma destas instituições (Urban-Think Tank na América Latina) pós-anos 2000 em relação aos processos de urbanização emergentes interpretando criticamente esta produção. Busca entender como a disciplina enfrenta as transformações do uso e ocupação do solo, infraestrutura e meio ambiente além dos limites das cidades. Parte da noção de urbanização generalizada de Henri Lefebvre, considerando o contexto do capitalismo mundial no século XXI com suas crises sociais e ambientais, de modo que a arquitetura e urbanismo não tenham abordagens somente técnicas, mas também políticas.

Como problema, o artigo aborda a necessária revisão do conceito de urbano pela arquitetura de modo crítico e político, compreendendo os processos urbanos emergentes. O interesse pela geografia em arquitetura é tema importante para este trabalho, pois existem avanços teóricos sobre urbanização que são essenciais para as proposições no campo da arquitetura e urbanismo, mas que são ainda pouco considerados pela disciplina. As rápidas e diversas formas de urbanização das últimas décadas podem ser utilizadas para questionar as bases da teoria urbana, especialmente conceitos consolidados de cidade e urbano/rural. Além da expansão espacial e demográfica das megacidades, observamos também transformações sócio-espaciais com novas escalas de urbanização por meio de regiões metropolitanas polinucleares. Estas se estendem fora de uma única região e atravessam fronteiras nacionais, como o Delta do Rio das Pérolas, no sudeste asiático; a Banana Azul, que engloba as principais regiões urbanizadas da Europa Ocidental; Lagos, na Nigéria, centrada em uma aglomeração litorânea na África Ocidental; entre outras regiões mega-urbanas emergentes na América Latina e Ásia. Se a hipótese de Lefebvre em "A revolução urbana" é que a sociedade foi completamente urbanizada (LEFEBVRE, 1999, p.13), Neil Brenner atualiza esta hipótese afirmando que o fenômeno da urbanização mundial tem acontecido de forma desigual, em escala mundial, bem como em territórios, regiões e lugares específicos (BRENNER, 2014, p.19). Acrescentamos ainda que a compreensão das transformações urbanas emergentes permanece desconhecida na disciplina arquitetônica, sendo que os processos urbanos geram infinitas condições socioespaciais que demandam análises e teorizações específicas, além de novos vocabulários – essenciais para avançar os conhecimentos da disciplina. Assim, são analisados

os trabalhos produzidos pelo Urban-Think Tank em busca de novos entendimentos teóricos na arquitetura e urbanismo, examinando possíveis posturas críticas sobre a condição urbana global contemporânea.

ARQUITETURA, URBANISMO E GEOGRAFIA

O afloramento de rápidas formas de urbanização e outros fenômenos urbanos em regiões fora do eixo Europa-Estados Unidos, associado às crises econômicas nestes mercados tradicionais e o redirecionamento de fluxos de capital para as novas regiões metropolitanas, levou também à uma migração dos trabalhos da disciplina arquitetônica. É notória a movimentação da arquitetura e urbanismo que passam a pesquisar e desenvolver projetos para América Latina e Ásia. Hoje, além das matrizes nos Estados Unidos e Europa, é comum grandes escritórios de arquitetura terem filiais em Shangai, Hong Kong ou Shenzhen. No caso dos *think tanks*, esse procedimento é ainda mais comum visto que, nos casos estudados, há a intenção de discutir a condição urbana em contexto global.

Desse modo, nos últimos anos, percebemos certa evidência do conceito de geografia em arquitetura, de modo que os arquitetos passam a abordar contextos maiores à medida que novos problemas são apresentados. Infraestrutura, sistemas urbanos, questões rurais e até regionais – temas de outras disciplinas - passam a se articular com a arquitetura e urbanismo, afetando, inclusive, o repertório formal arquitetônico, mesmo em menor escala, com formas que buscam incorporar referências geográficas ou se integrar ambientalmente. A geografia é apresentada, portanto, como tentativa de estudar a relação entre o social e o físico em uma escala territorial maior, o que será analisado no estudo de caso deste trabalho. Além disso, nos interessa a definição de geografia conforme significado do Urban Theory Lab (laboratório de pesquisa coordenado por Neil Brenner) e do periódico New Geographies, ambos baseados na Harvard Graduate School of Design, cujos modelos aproximam as disciplinas arquitetura e geografia e não apenas as sobrepõe. Tal abordagem demonstra uma maior profundidade na relação entre os dois campos do que uma aproximação formal de integração com a paisagem, sem questões interdisciplinares inevitáveis na atualidade.

A ideia de escala global já se manifestava na disciplina arquitetônica desde meados do século XIX até os anos 1970 por meio de propostas experimentais planetárias como Spatial City e Seven bridges to link four continents de Yona Friedman. A primeira idealizava consolidar a terra como uma estrutura única e a segunda unia os continentes em uma massa individual. Já Henri Lefebvre sugeriu que os contornos de uma formação completa de urbanização começavam a aparecer na Europa Ocidental na década de 1960. O movimento teria se iniciado na fragmentação das cidades tradicionais europeias; seguida pela formação de uma megalópole de grande escala englobando Inglaterra, Paris, a região do Ruhr até a Escandinávia (LEFEBVRE, 2015, p.18). Ainda, se estenderam infraestruturas de logística, comércio e turismo em áreas afastadas; empreendimentos industriais e conjuntos habitacionais foram construídos em locais antes periféricos na França, Espanha e Itália; o que levou à dissipação de comunidades agrárias resultando em processos de degradação ambiental em escala

continental em meio ao processo de "urbanização completa da sociedade" (LEFEBVRE, 1999, p.13).

Tal noção de urbanização generalizada desenvolvida por Lefebvre é revista pelo Urban Theory Lab para modelos conceituais e metodológicos sobre a condição urbana planetária do século XXI. Brenner argumenta que as geografias da urbanização não podem mais ser conceituadas exclusivamente com referência às cidades, regiões metropolitanas ou mesmo megalópoles, mas hoje englobam diversos padrões e caminhos através da paisagem sócio-espacial planetária, de Manhattan ao Matterhorn, do Delta do Rio das Pérolas para Monte Everest, do vale do rio Nilo até o oceano Pacífico[142].

Os trabalhos do Urban Theory Lab evidenciam que as estruturas herdadas do conhecimento urbano devem ser reinventadas para orientar formas emergentes de urbanização no século XXI. Diferente da tradicional definição urbano/suburbano/rural, os pesquisadores argumentam que o urbano hoje representa uma condição mundial em que todas as relações político-econômicas e socioambientais estão enredadas, independentemente da localização terrestre ou da configuração morfológica. Esta "urbanização generalizada" significa que mesmo os espaços fora dos centros de aglomeração (rotas marítimas, redes de transporte, infraestruturas de comunicação, locais de extração de recursos, áreas industriais, oceanos, desertos, florestas, montanhas e até a atmosfera) estão se tornando parte de um cenário mundial de processos de urbanização capitalista com a extensão desigual de um tecido urbano composto por diversos padrões de investimento e uso do solo. A urbanização se manifesta na expansão de cidades, cidades-regiões e mega-cidades-regiões e, sobretudo, causa transformações socioespaciais em assentamentos menos densamente aglomerados, mas que estão cada vez mais interligados aos centros urbanos[143].

Brenner e Schmid diferenciam os conceitos de urbanização concentrada (aglomeração de população, investimento de capital e infraestrutura em grandes conjuntos de espaços de assentamento) e urbanização estendida (paisagens operacionais que dão suporte à aglomeração, como uma zona de exploração industrial, de minérios ou petróleo e que avançam para os subsolos, oceanos e atmosfera estando integrados ao tecido urbano) analisando o tecido capitalista urbano-industrial com perspectivas sociológicas, cartográficas e políticas sobre a condição urbana contemporânea (Brenner; Schimd, 2013, p.21). O sistema global de aglomerações não ocupa mais de 5% do terreno planetário, mas é responsável pela estruturação dos 70% da superfície terrestre atualmente utilizada, de tal modo que as paisagens operacionais sofrem consequências ambientais e sociais destrutivas ao dar suporte ao crescimento das cidades (KATSIKIS, 2014, n.p.).

De modo semelhante, Keller Easterling examina a produção do espaço não gerado apenas por edifícios, mas também pelos fluxos de infraestrutura por meio de cartões de crédito, celulares, contêineres, redes de iluminação, de transporte, rodovias

[142] Em palestra na Melbourne School of Design. *Towards a new epistemology of the urban*, realizada em 17 de março de 2015. Disponível em: http://www.urbantheorylab.net/videos/. Acessado em 14/08/2017.
[143] Idem.

e portos (EASTERLING, 2016, p.41). Não somente edifícios, mas cidades inteiras são construídas pela infraestrutura tecnológica de tal modo que cidades como Shenzhen ou Dubai podem ser replicadas em qualquer lugar com edifícios genéricos. Assim, a infraestrutura não é somente a subestrutura urbana, mas a estrutura propriamente dita como parâmetros do urbanismo global. Conforme Brenner, Easterling também discute as paisagens operacionais ao citar as inúmeras zonas que foram nomeadas "cidades cibernéticas", "cidades tecnológicas" ou "cidades de logística", nas quais "cidade" descreve apenas um pequeno parque de escritórios com um ou dois prédios.

Outros fenômenos emergentes são as *hinterlands* (termo utilizado neste contexto para definir regiões além do que é conhecido) transformadas em zonas livres de impostos. Shenzhen, por exemplo, oferece inúmeras zonas livres para incentivar a indústria de alta tecnologia. Várias cidades nos Emirados Árabes estão sendo construídas como zonas livres, Masdar City, por exemplo, é uma zona livre para empresas de energia "verde". Ainda, as habitações temporárias para os trabalhadores estrangeiros de Dubai - e que não são áreas acessadas pelos visitantes da cidade - também conformam um território operacional. Estes exemplos configuram-se como manifestações urbanas que surgem em paisagens, até então, naturais, mas que não se assemelham à cidade tradicional.

Isso posto, fica evidente a importância da revisão do conceito de urbano proposto pelo Urban Theory Lab. Ao olhar para a relação entre cidades e *hinterlands*, revelam-se exemplos como Tar Sands, uma paisagem operacional de exploração de petróleo na província de Alberta, Canadá. Tar Sands não é uma cidade, mas sim uma zona industrial bastante prejudicada do ponto de vista social e ambiental mostrando que os efeitos da urbanização não estão apenas nas cidades. Entendemos, portanto, que existem diferenças espaciais no modo de urbanização, trata-se de um processo não homogêneo de transformação sócio-espacial, mediado pelo capital.

A partir do estudo de caso escolhidos para este trabalho, observamos que, no atual momento, o vocabulário utilizado na arquitetura e urbanismo encontra-se ainda muito atrelado à construção da cidade tradicional isolada da urbanização estendida e de casos como Tar Sands. Assim, acreditamos que as pesquisas e projetos experimentais dos *think tanks* poderiam se tornar mais precisos à medida que considerarem tais redefinições do urbano.

Retomando Lefebvre, a urbanização completa substitui a fase urbana anterior marcada pela cidade industrial. Nesta nova etapa, a urbanização não é mais resultado da industrialização, mas é o próprio fenômeno produtivo e por isso tende a tornar-se global. É o que o autor chama de "revolução urbana" (LEFEBVRE, 1999, p. 16) e de "fim da cidade" (LEFEBVRE, 1996, p. 148) que acaba por se tornar objeto de consumo cultural para turistas - vide o exemplo atual de Dubai. No entanto, mesmo com o fim da cidade, o urbano continua a existir, em outra condição, agora disperso pelo globo.

Se a condição urbana se torna mundial por meio do surgimento de outras formas de urbanização que se espalham pelo globo, esta urbanização não é só um aumento populacional da cidade ou uma extensão de suas fronteiras, mas significa também a reconfiguração do próprio urbano e, especialmente, de pensamentos inerentes à ele, como cidade/subúrbio; núcleo/periferia; cidade/natureza (BRENNER; MADDEN; WACHSMUTH, 2011, p.225). Assim, existe hoje a necessidade de interpretar as

diversas articulações entre os elementos espaciais, políticos e ambientais de tal configuração urbana planetária. Nesse sentido, mais do que modelos pré-concebidos, é importante entender a urbanização como processo dinâmico com variados tipos de assentamentos e morfologias configurados em maior ou menor escala. Conforme Lefebvre, o estudo das formas urbanas deve ser substituído pela investigação de processos de urbanização em todas as escalas espaciais (LEFEBVRE, 1999, p.51).

As propostas do Urban-Think Tank para as cidades de Caracas e São Paulo *são analisadas* a partir da noção de "urbanização generalizada" e sua revisão, realizada por Neil Brenner, conforme já citado, para modelos conceituais e metodológicos sobre a condição urbana planetária do século XXI. Extraímos destes discursos (e de outras referências derivadas da geografia) conceitos chave para análise das pesquisas e projetos. Tal método possibilita avaliar o que está sendo produzido na arquitetura e urbanismo para redirecionar ou reinserir a disciplina nas discussões sobre produção do espaço. Os conceitos englobam:

1- Escalas de atuação do *think tank*. No contexto recente em que arquitetos intervêm em grandes escalas, a geografia é apresentada como tentativa de estudar a relação entre o social e o físico em uma escala territorial maior.

2- Postura crítica do *think tank* por meio das pesquisas/projetos experimentais. Mesmo que o processo urbano tenha alterado suas formas no contexto da globalização, ainda prevalece um modelo originalmente capitalista. Essa urbanização é mediada pelo Estado, forças sociais e tendências sistêmicas de crise em várias escalas espaciais, consequentemente, para que a teoria urbana permaneça relevante, deve explorar as perspectivas de crítica do capitalismo que são inerentes às relações sócio-espaciais contemporâneas entre lugares, territórios e escalas.

3- Novos vocabulários e representações da forma sócio-espacial são necessários para analisar as geografias policêntricas e multi-escalares da globalização – a metodologia para os estudos sobre o tema deve analisar tais fenômenos emergentes.

4- Paisagens operacionais e o entendimento sobre os processos de urbanização e degradação da natureza em grandes escalas.

5- Urbanização generalizada e a consciência sobre este e outros processos urbanos elencados por Lefebvre.

6- Desenvolvimento de novos entendimentos teóricos - assumimos que existem diferenças entre pesquisa concreta e teorização. A pesquisa concreta é relevante como investigação de condições específicas, mas o que a sustenta é a possibilidade de gerar novos entendimentos teóricos. A teoria, por vezes marginalizada, é importante para avançar os conhecimentos da disciplina. O estudo de caso é analisado para averiguar se há o desenvolvimento de novos entendimentos teóricos na relação entre pesquisas/projetos experimentais e teorização e para examinar o surgimento de novas interpretações que informam pesquisa e prática sobre a forma urbana contemporânea. Interessa-nos identificar os conceitos utilizados pelos arquitetos do *think tank* para entender os espaços urbanos e seus processos.

7- A investigação de processos de urbanização emergentes em diferentes escalas espaciais.

As publicações (livros, filmes, artigos) do *think tank* em estudo são fontes primárias de dados, uma vez que organizam e divulgam as pesquisas e projetos experimentais. Destacamos que parte considerável da bibliografia deriva da geografia, conforme já citado, disciplina da qual nos aproximamos para entender conceitos fundamentais necessários para a arquitetura e urbanismo.

ESTUDO DE CASO

O Urban-Think Tank é uma prática de design interdisciplinar dedicada à pesquisa e projeto em arquitetura e urbanismo contemporâneos. O objetivo do U-TT é oferecer soluções por meio do trabalho combinado de arquitetos, engenheiros civis, planejadores ambientais, paisagistas e especialistas em comunicação. O *think tank* foi fundado em 1993 por Alfredo Brillembourg em Caracas, Venezuela. Em 1998, Hubert Klumpner juntou-se a equipe como co-diretor. A partir de 2007, Brillembourg e Klumpner começaram a lecionar na Universidade de Columbia, onde fundaram o Laboratório de Modelos Urbanos de Vida Sustentável (SLUM Lab) e, desde julho de 2010, coordenam o Instituto de Arquitetura e Desenho Urbano do Instituto Federal de Tecnologia de Zurique – a ETH. A intenção do U-TT é aplicar teoria e prática na arquitetura e no planejamento urbano, em contextos globais por meio da criação de pontes entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, atuando principalmente em áreas urbanas informais.

p. 626

Os primeiro trabalhos, ainda como Caracas Think Tank, englobavam pesquisas nos bairros da capital venezuelana e propostas para a cidade, incluindo uma série de ginásios verticais (quatro complexos de esportes e recreação foram concluídos - o primeiro foi construído em 2004 na região de Chacao). Depois foram desenvolvidos projetos como Metro Cable (com uma associação entre a empresa municipal de metrô de Caracas e a Doppelmayr, uma empresa austríaca de engenharia - a linha completa, com cinco estações, foi aberta em 2010), Torre David (pesquisas e propostas para uma torre de escritórios abandonada, iniciadas em 2011) e o centro comunitário para Paraisópolis, em São Paulo (2012). Tais projetos ilustram a intenção de melhorar as condições de vida dos bairros carentes por meio da arquitetura, são intervenções em pequena e média escala, mas com raio de atuação que responde às necessidades da comunidade. Os projetos são apresentados para instituições públicas em busca de apoio para a construção, mas outros financiamentos também são concedidos por organizações, como a Fundação Cultural Federal Alemã que apoia o *think tank* em conferências, publicações e projetos protótipos.

Primeiro ginásio vertical em La Cruz e Metro Cable em San Agustin, Caracas.

Fonte: Iwan Baan.

A Torre David é um importante trabalho do Urban-Think Tank e foi bastante divulgado - como livro[144], documentário e exposição na Bienal de Arquitetura de Veneza de 2012, uma busca do *think tank* em debater o potencial de inovação e experimentação dos assentamentos informais. Trata-se de um edifício de escritórios de 45 andares, parte de um complexo financeiro, que teve sua construção interrompida e abandonada durante a crise bancária nacional em 1994. Negligenciada pelo Estado por mais de uma década, em 2007 teve início um processo de ocupação, sendo a torre transformada em habitação multifamiliar para mais de 750 famílias vivendo como uma comunidade autogerida. O U-TT estudou a organização física e social da torre por um ano e concluiu que a estrutura em nada correspondia à imagem disseminada de "favela vertical" precária e violenta. Ao contrário, alojava famílias em condições de melhoria contínua e desenvolveu uma estrutura social bem organizada graças aos esforços dos moradores. Apesar da ausência de elevadores, infraestrutura elétrica e água corrente, lojas, serviços, espaços de trabalho e instalações esportivas surgiram ao longo do tempo - um exemplo de reutilização e adaptação diante da escassez endêmica.

p. 627

Interior dos apartamentos, comércios e áreas comuns.

Fonte: Torre David. Informal vertical communities. Lars Muller Publishers, 2013.

O livro apresenta o levantamento das plantas dos 28 pavimentos ocupados, mostrando os programas estabelecidos, as tipologias dos apartamentos e um diagrama de circulação. O nível de organização alcançado fica evidente diante das inúmeras

[144] Torre David. Informal vertical communities. Lars Muller Publishers, 2013.

regras de uso dos espaços comuns, áreas de esporte, religião e comércio – em condições muitas vezes mais rígidas do que o praticado na cidade formal. Tal organização não tem arquitetos, os moradores constroem o que é necessário, situação que gera reflexões importantes para a disciplina sobre a informalidade dessas comunidades e como arquitetos e urbanistas se posicionam em relação a elas - com exceção da estrutura de concreto, tudo está em constante transformação.

Propostas do Urban-Think Tank para Torre David.

Fonte: Torre David. Informal vertical communities. Lars Muller Publishers, 2013.

p. 628

Após a análise das condições da torre, o Urban-Think Tank apresenta propostas projetuais com possibilidades e potenciais para a comunidade, especialmente em relação ao uso de energia solar e eólica, reuso de água da chuva e circulação vertical. Os arquitetos fazem parcerias com laboratórios da ETH Zurich e empresas de tecnologia europeias e, apesar da implantação das melhorias serem planejadas em fases, existe certo caráter utópico em algumas das soluções desenvolvidas. Após inúmeras especulações sobre o futuro da torre, em 2014, o governo venezuelano anunciou sua intenção de acabar com a ocupação e transformar o edifício em um centro comercial. Os moradores foram expulsos e realocados em um novo projeto de habitação social nos arredores de Caracas. Até hoje a Torre David permanece desocupada e as propostas do U-TT não foram implantadas.

As experiências do Urban-Think Tank com assentamentos informais em Caracas foram trazidas para São Paulo em um conjunto de trabalhos desenvolvidos junto à Secretaria de Habitação da Prefeitura Municipal – SEHAB. O primeiro deles, “Informal Toolbox, Oficina de Ideias – Paraisópolis” teve início em dezembro de 2008 e é apresentado na forma de um manual com reflexões e propostas projetuais do U-TT e SLUM Lab juntos aos arquitetos da prefeitura municipal. Paraisópolis é um assentamento que se expandiu sobre uma encosta na zona sul de São Paulo, desse modo, este trabalho coletivo é conduzido como possíveis “táticas” para urbanização do bairro e englobam ações como: diagnosticar a topografia com *software* de modelagem

e animação tridimensional; visualizar fatores sociais que influenciam a infraestrutura física; entender os cenários possíveis de crescimento; capturar recursos com reaproveitamento de água das chuvas e geração de energia com resíduos; entre outros.

A partir destas táticas são desenvolvidos ensaios projetuais. A equipe do U-TT avaliou soluções de infraestrutura que podem criar condições favoráveis em assentamentos informais e que são descentralizadas e interligadas ao tecido urbano, transformando problemas em oportunidades - por exemplo, tratar o esgoto no próprio local implantando uma fábrica de biogás que forneça energia para uma nova escola e centro comunitário. Assim, algumas das propostas apresentam boa visão geral de como a infraestrutura pode ser pensada de modo vantajoso - existem pesquisas sobre tecnologias alternativas e consultoria técnica em um trabalho interdisciplinar. No entanto, algumas soluções têm viés visionário e eliminam aspectos positivos da morfologia dos assentamentos informais com deformações plásticas, grandes blocos habitacionais interligados e soluções puramente formais na tentativa de reinventar o tecido urbano do bairro.

Em maio de 2009, o U-TT iniciou o projeto Fábrica da Cultura, no Grotão de Paraisópolis. À ideia de uma escola de música, foi adicionada uma variedade programática com instalações esportivas para garantir o envolvimento da comunidade, maximizando o potencial da área, nos moldes dos ginásios verticais de Caracas. Outro componente importante do projeto era a nova paisagem em terraços, que estabilizaria o terreno inclinado e transformaria o Grotão em uma arena, fortalecendo as conexões da comunidade com o local. Mesmo com o projeto concluído, a Fábrica da Cultura não foi construída.

p. 629

Fábrica da Cultura no Grotão. | Proposta de sistema de plantio no Boulevard da Paz

Fonte: Urban-Think Tank | Fonte: São Paulo - Projetos de Urbanização de Favelas.

O terceiro trabalho do U-TT com a SEHAB foi em 2010 com uma segunda publicação reunindo propostas para assentamentos informais: “São Paulo - Projetos de Urbanização de Favelas”. O manual é organizado em doze capítulos que documentam as áreas de estudo por meio de mapas, informações, entrevistas com coordenadores da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo e propostas de urbanização centradas no desenvolvimento de novas tecnologias de arquitetura para a cidade informal, relacionadas ao espaço, aos aspectos materiais e aos sistemas de informação geográfica. As estratégias derivam das características espaciais de cada região, considerando suas especificidades em relação à morfologia e características da

comunidade. Algumas das propostas apresentadas na publicação poderiam ser desenvolvidas e implantadas. Outras, no entanto, são ensaios visionários descolados da realidade dos assentamentos informais. Independente da aplicabilidade das propostas, destacamos que o método de trabalho reflete sobre o processo de urbanização desigual e busca assistir a população que vive em condições precárias nas cidades emergentes do hemisfério sul.

Apresentados os principais trabalhos do Urban-Think Tank para duas importantes cidades da América Latina, damos sequência às análises a partir dos conceitos descritos anteriormente.

1- Por meio de intervenções específicas em assentamentos informais, o U-TT **atua na escala** da cidade (Caracas, São Paulo, Cidade do Cabo, entre outras). Tais intervenções podem ser na célula habitacional ou em equipamentos públicos, mas repercutem mais amplamente nos assentamentos de modo a impactar a cidade como um todo. Há o objetivo fundamental da disciplina em solucionar o programa habitacional, mas diferente das ações em massa do passado. As características da área de intervenção são analisadas e preservadas em parte das propostas, buscam diminuir a lacuna entre os projetos das edificações e seus impactos sociais. Ainda, atuam em escala global no sentido de mover a cidade latino-americana e suas desigualdades da margem para o centro da discussão mundial da disciplina. O *think tank* busca deslocar a escala da arquitetura como objeto arquitetônico falido para uma arquitetura urbana viável que suporte à vida em constante processo de desenvolvimento dos assentamentos informais do sul global.

2- O discurso do Urban-Think Tank demonstra **postura crítica** ao manifestar que, apesar da “adaptabilidade” dos assentamentos informais, esses espaços não podem continuar reféns dos mecanismos que espacializam o desenvolvimento desigual na atualidade. Nesse sentido, centram seus trabalhos nas cidades do sul global, entendendo que a cidade informal não é desconectada da cidade formal. Ainda, percebem a informalidade como processo constantemente em construção que desloca e redefine os relacionamentos com o formal, imaginando o futuro das grandes cidades a partir da materialização das necessidades sociais de modo que o projeto torna-se discurso sobre as demandas da cidade informal. No entanto, apesar do posicionamento claro, observamos um distanciamento entre teoria e prática, já que suas propostas urbanas não exploram explicitamente perspectivas de crítica do capitalismo - enfatizam as soluções e não as razões. Apesar da complexidade da tarefa, David Harvey[145] alerta para não apenas lidar com os efeitos superficiais, mas com as causas subjacentes - o que ainda é raro no universo dos *think tanks* e preocupante nas práticas projetivas da arquitetura e urbanismo.

3- Quanto à produção de **novos vocabulários e representações** para analisar fenômenos emergentes da forma sócio-espacial, entendemos que o Urban-Think Tank trabalha, antes das propostas projetuais, um significativo arsenal de dados e mapeamentos que, mesmo não sendo novo, é um método relevante para discussões sobre os assentamentos informais. Na Torre David, por exemplo, os arquitetos se

[145] Reading Marx’s Capital, Vol 1, Lesson 1. Disponível em: http://davidharvey.org/2008/06/marxs-capital-class-01/. Acessado em 23/10/2017.

aproximam dos líderes comunitários para documentar as ações realizadas pelos moradores. A partir deste trabalho, são desenvolvidos projetos de melhorias para o edifício, um documentário, livro e a exposição na Bienal de Veneza de 2012. Aderem, portanto, à cultura visual que envolve a arquitetura no século XXI (um processo potencializado pelas publicações do OMA de Rem Koolhaas, com expressivo apelo gráfico). Tal divulgação de um projeto construído sem arquitetos e que proporcionou moradia e senso de comunidade de forma flexível e acessível tira partido dos meios visuais de obras icônicas, fazendo a disciplina confrontar esta realidade com a mesma consideração dada à outros trabalhos da prática arquitetônica. A estratégia do U-TT redireciona a atenção pública para um problema global muitas vezes desconsiderado, inclusive pela própria arquitetura e urbanismo. Ainda, o *think tank* busca aplicar os métodos desenvolvidos em Caracas e São Paulo em outras cidades do mundo via repetição de tipologias, adaptáveis ao contexto. Se a intenção é engajar a comunidade em processos participativos, a consolidação de um método de trabalho pode contribuir para a transferência de conhecimento e apoiar análises transnacionais em pesquisa e prática urbana, ponto ainda a ser investigado pelo U-TT para identificar fenômenos urbanos emergentes.

4- Os assentamentos informais de Caracas e São Paulo podem ser interpretados como **paisagens operacionais**: fornecem mão de obra para a cidade formal (vide a relação Paraisópolis e Morumbi) e, apesar de estarem inseridas dentro de aglomerações urbanas, têm condições de degradação e desigualdade mais parecidas com as paisagens operacionais do que com a cidade formal. Estas diferenças espaciais no modo de urbanização fazem parte de um processo mediado pelo capital e acontecem de modo semelhante nas habitações temporárias para trabalhadores estrangeiros de Dubai, no bairro San Augustín de Caracas e no Grotão, em São Paulo. Portanto, são diversas as condições das paisagens operacionais, desde mais afastadas até completamente inseridas na rede de fluxos das aglomerações urbanas - apesar de suas dinâmicas próprias, Torre David e Paraisópolis são ilhas operacionais funcionando no meio da cidade formal. O Urban-Think Tank não discute o conceito de paisagem operacional, todavia, a ciência deste conceito pode levar ao entendimento dos processos de desigualdades sócio-espaciais e da degradação ambiental engendrando respostas que explorem perspectivas de crítica à esse modo de operação.

5- Mesmo estando evidente que áreas declaradas “rurais” nos arredores de Caracas são parte do processo de **urbanização generalizada**, os questionamentos sobre formas de urbanização ficam centrados na temática dos assentamentos informais inseridos nas “cidades”. Em seus primeiros estudos sobre Caracas, o Urban-Think Tank questionava o valor das estruturas sociais e políticas tradicionais do ocidente e apresentava o urbanismo informal como assunto para importante discussão, ressaltando a necessidade de uma mudança profunda na nossa compreensão da cultura urbana. O *think tank* trazia como exemplo as colinas nos arredores de Caracas, pontilhadas de estruturas transitórias e em ruínas, lar de milhares de pessoas criando seu próprio ambiente sócio-econômico, conectando-se, a medida do possível, à infraestrutura da cidade. Nesse sentido, mesmo apontando a existência de assentamentos informais fora das aglomerações urbanas, o U-TT ainda não trabalha a partir da ideia de urbanização generalizada. Os conceitos de urbanização diferem das

noções de Brenner e Easterling - existe a ciência de um processo em andamento, mas apenas dentro dos limites da cidade. Consideramos que no U-TT não existe uma imagem urbana universal como conceito orientador, logo, sem tal sentido, é difícil pensar o tecido urbano como um lugar de possibilidades iguais.

6- O Urban-Think Tank realiza pesquisa concreta para embasar os projetos, mas ainda com estreita elaboração de **novos entendimentos teóricos.** Os movimentos das décadas de 1960/70 lançaram as bases de uma prática que defendia mudanças na sociedade e, por consequência, a redefinição do papel do arquiteto, com formulações radicais para atuar diante das situações urbanas complexas. Tais noções urbanas são resgatadas pelo U-TT para tentar minimizar desigualdades sócio-espaciais, mas por meio de novas interpretações que, ao contrário das ações do século passado, buscam envolver a comunidade e estimular processos coletivos. Ainda, existe um movimento de aproximação com a realidade em que o arquiteto sai do escritório para tentar identificar práticas em ação e demandas da sociedade. É neste sentido que o *think tank* se aproxima da exploração de novos entendimentos teóricos e mudanças de paradigmas: busca, por vezes, manter o que é positivo nos assentamentos informais, melhorando a qualidade de vida, para alcançar um cenário em que a população queira viver nestes locais. Há, portanto, uma inversão das antigas estratégias que antes adaptavam as zonas informais à cidade formal, uma vertente que se consolida nos projetos de urbanização de favelas e leva ao que Hector Vigliecca chama de “terceiro território” - intervenções no intermédio das definições de cidade formal e informal que incorporam o existente do ponto de vista social e cultural (VIGLIECCA, 2012, p. 94).

7- A **investigação de processos de urbanização** pelo Urban-Think Tank tem como foco central a cidade informal em constante movimento e expansão, especialmente na América Latina que emergiu recentemente no cenário internacional como lugar de experimentação arquitetônica – vide Bienal de Arquitetura de Veneza de 2016. Nesse sentido, é importante analisar o contexto histórico da formação urbana do continente para compreender as origens dos processos de urbanização que se desenrolam na atualidade. O U-TT reconhece e desenvolve os assentamentos informais, mas sem uma conexão com a origem histórica, necessária como repertório para identificar os desdobramentos destes e de novos processos de urbanização. Como exemplo, temos os casos do Gran Mision Vivienda Venezuela e Minha Casa Minha Vida, dois grandes programas habitacionais contemporâneos aos trabalhos do *think tank* em Caracas e São Paulo que não são mencionados pelo U-TT, desconsiderando, portanto, as consequências urbanas geradas a partir da implantação destas políticas habitacionais. Ainda, outros processos de urbanização que se relacionam com os assentamentos, como paisagens operacionais e infraestrutura, não são abordados, ou seja, a cidade informal ainda é vista de forma isolada dentro de um sistema de fluxos em que tudo está conectado.

CONSIDERAÇÕES

O urbano, potencial meio para entender aspectos da vida econômica, social e política contemporânea, aparece em um cenário adverso que tira partido de discursos ligados à ideologia global da era urbana – com olhar ainda do norte - que inclui aspectos, como: o triunfalismo do urbano, divulgado pela mídia especializada que apresenta as

cidades como centros de prosperidade (vide o termo *smart cities*); o urbanismo tecnocientífico, utilizando ferramentas da estatística e computação para prever configurações espaciais; a sustentabilidade urbana, assunto por vezes desgastado devido à distorção do conceito com as cidades no foco da crise ecológica; os debates sobre megacidades, apresentadas como consolidadas no sul global em condições adversas de rápida urbanização. Enquanto deveriam ser questionados, tais discursos são utilizados como cenário para propostas de arquitetura e urbanismo para transformar áreas urbanas existentes, por vezes, independente de seus históricos ou contextos socioeconômicos. Ainda, diferente do posicionamento de Brenner sobre tipologias – para quem a análise destas deveriam ser substituídas pelo estudo de processos (Brenner; Schmid, 2015, p.156), acreditamos que, se a teoria engloba formas de fazer arquitetura e urbanismo, é preciso que os trabalhos de *think tanks* se desdobrem em teoria na América Latina recolocando questões da história local, pois estas são base para desenvolvimento de procedimentos metodológicos verdadeiramente compatíveis com o lugar.

Como resultados, observa-se que, apesar das condições favoráveis (um cenário de institucionalização da pesquisa via *think tanks* + financiamentos + associações com universidades e escritórios de arquitetura renomados), arquitetura e urbanismo continuam afastados das discussões sobre processos de urbanização – trabalham a ideia de cidade tradicional, sem investigar as alterações emergentes das paisagens de forma geral e em longo prazo, de modo a abranger reestruturações econômicas, a flexibilização e informalização do trabalho, migração, degradação ambiental, aquecimento global, desigualdade, desapropriação e conflito social nas diversas escalas espaciais. Portanto, a "questão urbana", colocada por Lefebvre necessita ser retomada de modo mais amplo, mirando as condições do século XXI, especialmente pela arquitetura e urbanismo e de modo renovado.

AGRADECIMENTOS

A autora agradece à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo a concessão de bolsa de pesquisa que originou este artigo (Processo nº 2016/22499-5).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRENNER, Neil. Introduction: urban theory without an outside. In: BRENNER, N. (Org.). Implosions/explosions: towards a study of planetary urbanization. Berlim: Jovis, 2014.

BRENNER, Neil. Towards a new epistemology of the urban (palestra realizada na Melbourne School of Design em 17 de março de 2015). Disponível em: http://www.urbantheorylab.net/videos/. Acessado em 14/08/2017.

BRENNER, Neil; MADDEN, David; WACHSMUTH, David. Assemblage urbanism and the challenges of critical urban theory. In: City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action, p.225-240, 2011.

BRENNER, Neil; SCHIMD, Christian. The "urban age" in question. International Journal of Urban and Regional Research, p. 21, 2013.

BRENNER, Neil; SCHIMD, Christian. Towards a new epistemology of the urban? In: City, V. 19, n. 2-3, 2015.
BRILLEMBOURG, Alfredo; KLUMPNER, Hubert; URBAN-THINK TANK; ETH ZURICH. Torre David. Informal vertical communities. Baden: Lars Muller Publishers, 2012.
EASTERLING, Keller. Extrastatecraft: the power of infrastructure space. Londres: Verso, 2016.
HARVEY, David. Reading Marx's Capital, Vol 1, Lesson 1. Disponível em: http://davidharvey.org/2008/06/marxs-capital-class-01/. Acessado em 23/10/2017.
KATSIKIS, Nikos. On the Geographical Organization of World Urbanization. Disponível em: http://urbantheorylab.net/publications/utl-researcher-nikos-katsikis-on-monu-magazine/. Acessado em: 10/07/2017.
LEFEBVRE, Henri. Writings on Cities. Malden: Blackwell, 1996.
_____. A revolução Urbana. Belo Horizonte: UFMG, 1999.
_____. O direito à cidade. São Paulo: Centauro Editora, 2015.
SÃO PAULO PROJETOS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS – SÃO PAULO ARCHITECTURE EXPERIMENT. São Paulo, HABI/Superintendência de Habitação Popular/Secretaria Municipal de Habitação, 2010.
SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Informal toolbox: SLUM LAB Paraisópolis. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2008.
VIGLIECCA, Hector. Áreas urbanas críticas. Revista Monolito, n.7, p. 94, 2012.

O QUE UNE O CENTRO E A PERIFERIA? REFLEXÕES SOBRE PORTO ALEGRE, RIO GRANDE DO SUL E SÃO FRANCISCO, CALIFÓRNIA

Maurício Polidoro

Instituto Federal do Rio Grande do Sul
mauricio.polidoro@gmail.com

Adrienne Rosenna Hall

San Francisco State University
adriennehall8@gmail.com

Daniel Canavese

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
daniel.canavese@gmail.com

INTRODUÇÃO

Em janeiro de 2018 os pesquisadores e pesquisadoras do grupo Saúde, Ambiente e Desenvolvimento (SAD) realizaram uma residência de quinze dias na cidade de São Francisco e em Los Angeles no intuito de buscar as exitosas experiências da Califórnia nas políticas públicas e parcerias público-privadas dedicadas à população de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais daquele país. Chamou atenção, entretanto, o viés racializado dos acessos aos serviços dedicados à esta população, assim como as narrativas produzidas pelo ativismo social local, a exemplo do *Black Lives Matter* e do grupo *Anti-Eviction Mapping Project* (AEMP) sobre a epidemia de evicções (Maharawal, 2017, p. 341) em curso na costa oeste. Na oportunidade da visita em São Francisco, o encontro com as ativistas do AEMP possibilitou uma melhor aproximação e reflexão das desigualdades existentes em um dos estados mais ricos da América que, embora internacionalmente famoso pela inclusão e discursos pró-minorias, logo verificou-se que, igualmente, resguardava os efeitos perversos da lógica racial global vigente.

Assim, em julho de 2018, foi realizado um encontro entre o AEMP e pesquisadores(as) do SAD no bairro Restinga, na periferia de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, cujo título *"O que une o centro e a periferia? Capitalismo racial, saúde e moradia na periferia e no centro do mundo"* buscou dialogar, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e do Instituto Federal do Rio Grande do Sul, as características de Porto Alegre e São Francisco na dinâmica de estruturação das desigualdades globais racializadas. Naquela oportunidade, foi bem-sucedida a experiência de pensar como historicamente como o Estado, articulado com agentes do capitalismo racial, (re)organiza e agencia o espaço urbano e regional à luz da despossessão e da violência perpetrada contra as pessoas de cor.

É neste cenário que o texto se apresenta. Ainda que estejamos cientes que o capitalismo realmente existente no Brasil e nos Estados Unidos seja bastante diferente, argumentamos que a lógica da *plantation*, do urbicídio, da fraude, da despossessão, da exploração, do estupro e, em última instância, da morte, opera em diferentes períodos históricos e se utiliza de diferentes (as vezes convergentes) mecanismos de perpetuação das inequidades. Embora São Francisco se posicione em condição estratégica no sistema-mundo do capitalismo, bem como resguarda um desenvolvimento econômico e urbano distinto de Porto Alegre, argumentamos neste ensaio que a lógica comum que une ambas as metrópoles é a violência e, do mesmo modo, as resistências. Para elucidar o argumento dividimos o texto em três partes: primeiro, defendemos que a *plantation*, à luz do capitalismo racial, imprimiu a forma e o conteúdo ao espaço geográfico de ambas cidades que, guiadas por uma urbanização racista e eurocentrada, tem historicamente renegado à população não-branca um sentimento de lugar. Por outro, os movimentos de resistência frente a tal germe racista tem protagonizado eventos importantes, sobretudo nos últimos anos, com o avanço do neoliberalismo racial.

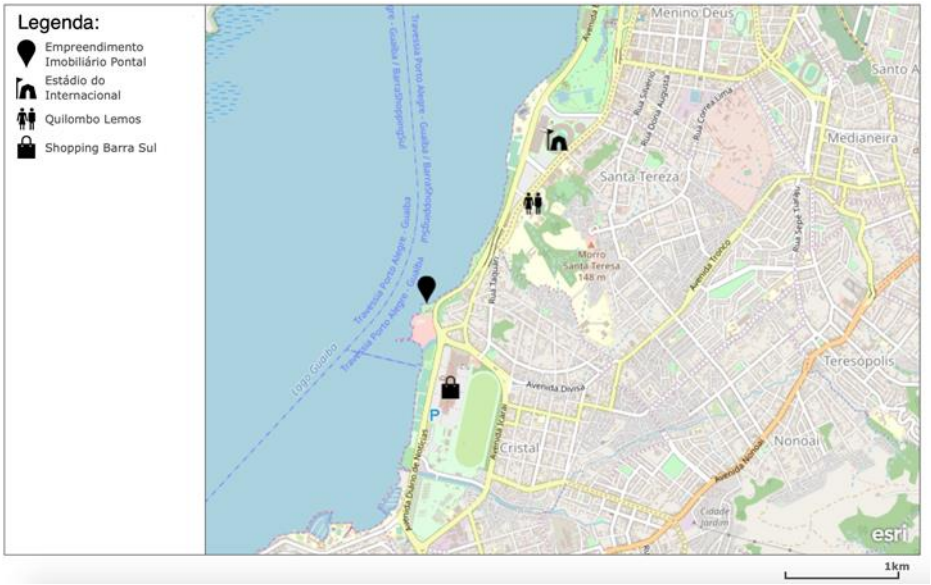
Na segunda parte defendemos que a eleição de Donald Trump, nos Estados Unidos e de Jair Bolsonaro, no Brasil, representam uma revanche branca (*whitelash*) frente às tímidas políticas de Estado de bem-estar promovidas por Barack Obama, nos

Estados Unidos, e pelo Partido dos Trabalhadores no Brasil já que, como observaremos, os discursos e os usos simbólicos do poder entre ambos presidentes possuem alvos específicos: minorias não-brancas, mulheres e LGBT. Com a consolidação da neoliberalização, os inescrupulosos agentes do capital do Vale do Silício, em aliança com o capital financeirizado internacional, tem manipulado o comportamento das populações produzindo uma lógica neuroliberal (WHITEHEAD, JONES, LILLEY, HOWELL, PYKETT, 2018, p. 2) que tem minado as democracias, fenômeno interpretado pelo sociólogo português Boaventura de Sousa Santos como Fraude 2.0 (em referência ao Tech Boom 2.0). Na última parte, discutimos sobre a necessidade de descontruir a hegemonia da supremacia branca e do diálogo entre os saberes, o fim do epistemícidio como estratégia de iniciarmos a construção de possibilidades de uma urbanização antirracista.

PLANTATION, CAPITALISMO RACIAL E A URBANIZAÇÃO RACISTA: PORTO ALEGRE, BRASIL E SÃO FRANCISCO, CALIFÓRNIA

Na manhã do dia 12 de novembro de 2018, por decisão judicial, a Brigada Militar do Rio Grande do Sul chegou ao Quilombo Lemos, em Porto Alegre, para cumprir uma decisão judicial de última instância que, após anos de impasse, culminou em decisão favorável ao Asilo Padre Cacique, em detrimento do pedido de uma família de quilombolas que dividiam o terreno com o serviço de saúde privado. Desde os anos de 1960, o patriarca e a matriarca da Família Lemos dedicavam-se aos serviços gerais do Asilo, localizado em posição privilegiada na capital do estado do Rio Grande do Sul, ao lado do Estádio do Internacional, palco recente da Copa do Mundo da FIFA e da recém inaugurada Orla do Rio Guaíba, atualmente administrada pela empresa do Vale do Silício Uber e a menos de 1km de um novo megaempreendimento imobiliário de alto padrão às margens do mesmo rio, o Pontal, da incorporadora Melnick Even (figura 1). Após a morte dos funcionários do Asilo, os advogados foram acionados para a desocupação das casas de madeira, atualmente habitadas pelos descendentes dos escravizados.

Figura 1 - Mapa de contexto do Quilombo Lemos, às margens do Rio Guaíba, em Porto Alegre.



Organização do mapa: Maurício Polidoro (2018).

Como nos recorda McKittrick (2011, p. 1470), um sentimento negro de lugar demanda uma atenção dedicada ao longo percurso e as ligações existentes entre a negritude e a geografia de forma a sublinhar como a violência material, simbólica e epistêmica tem forjado padrões estruturais de ameaça, despossessão, ameaça, coerção e morte de grupos racializados. Estas ligações, que não são exclusivas do histórico colonial do Brasil mas remete a construção da América pós-1492, faz pulular questões ainda carentes de respostas e aprofundamentos teóricos e empíricos sobre as maneiras que os precedentes históricos anti-negros tem delineado o espaço geográfico. A constituição de uma ordem racial global amparada na supremacia branca requer uma leitura próxima das desigualdades existentes para além das condições econômicas, constituindo uma urgência a revelação do papel da raça, do gênero e da orientação sexual na manutenção desta ordem colonial global. p. 638

Neste sentido, ainda que não seja o escopo deste texto elucidar ou questionar as variáveis jurídico-legais que envolvem o caso do Quilombo Lemos, cabe enquadrar este episódio na conformação de um processo histórico-político-econômico-cultural-espacial que, forjado na colonialidade, tem destituído, desde 1492, a possibilidade de construção de um sentimento de lugar para as populações não-brancas. Concordamos, assim, com Aníbal Quijano ao dimensionar o padrão de poder mundial como uma articulação entre

> [...] 1) a colonialidade do poder, isto é, a ideia de “raça” como fundamento padrão universal de classificação social básica e de dominação social; 2) o capitalismo, como padrão universal de exploração social; 3) o Estado como forma central universal de controle da autoridade coletiva e o moderno Estado-nação como sua variante hegemônica; 4) o eurocentrismo como forma hegemônica de controle da subjetividade/intersubjetividade, em particular no modo de produzir conhecimento. (grifo nosso) (Quijano, 2002, p.4)

A colonialidade, por sua vez, deve ser entendida como um resíduo irredutível da nossa formação social, sendo constitutiva da ideia de modernidade e não deve ser encarada como um fato histórico e isolado, mas uma dimensão característica da nossa própria forma de viver a modernidade (CRUZ, 2017, p. 24). Trata-se de uma lógica global de desumanização capaz de existir até mesmo na ausência de colônias formais (MALDONADO-TORRES, 2018, p. 36). Uma das principais estratégias de manutenção da colonialidade é o universalismo abstrato que, a partir da concepção de um mundo eurocêntrico, branco, masculino, patriarcal e heteronormativo, faz reger os corpos, as comunidades, as cidades, as regiões, as nações e o mundo pela imposição de uma epistemologia única amparada na hierarquização gradativa do mais primitivo (não-branco) ao mais civilizado (europeu-branco), sendo a violência *modus operandi* e primordial deste processo. O controle do sexo, da identidade de gênero e da orientação sexual, a partir da raça, são mecanismos fundamentais para a imposição de uma ordem capaz de proporcionar, ininterruptamente, a acumulação do capital.

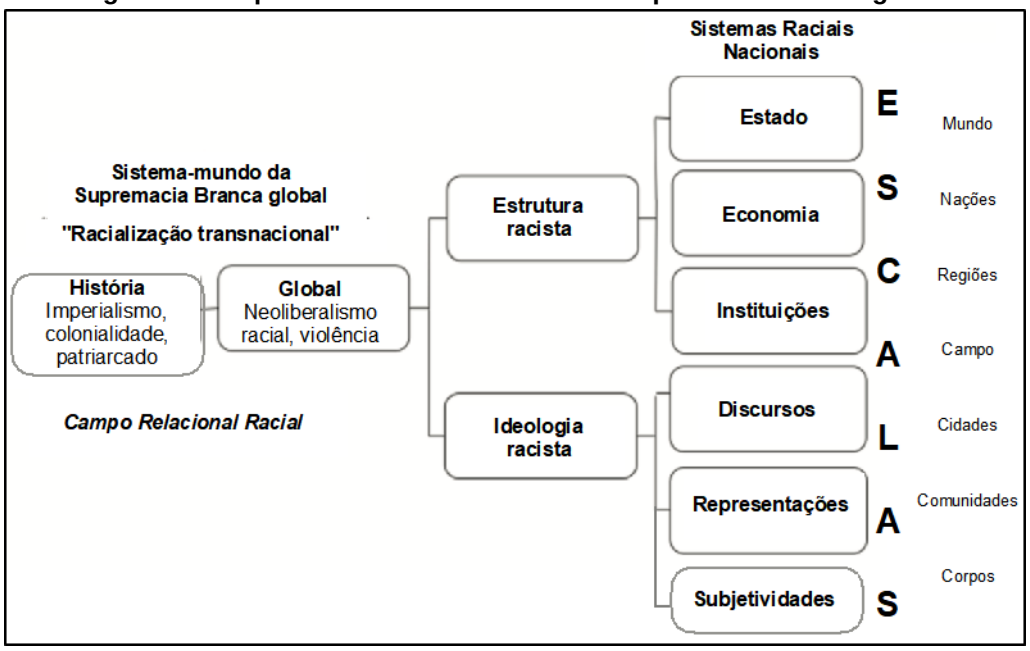
Este cenário constitutivo da nossa "modernidade" está enraizado no tráfico negreiro transatlântico e remete ao que a História nomeou de "Descobrimentos". A criação da raça como forma de escravizar populações foi condição *sine qua non* para a acumulação capitalista e, neste sentido, concordamos com autores negros radicais como Cedric Robinson e William Edward Burghardt (W.E.B.) Du Bois que o capitalismo pode ser entendido apenas como *capitalismo racial*. A *plantation,* como indica McKttrick (2012, p. 949), serve como um *lócus* geográfico elucidativo (mas não o único) na compreensão de como a violência racial se desdobra através dos corpos no tempo e no espaço. A brutalidade impressa pela organização econômica, social e espacial da *plantation* que perdurou durante mais de três séculos nas Américas bifurca na atualidade em múltiplas manifestações de violências raciais, operadas num sistema da supremacia branca que engendra complexas relações materiais e simbólicas. A partir da leitura de Christian (2008, p. 5) propomos uma aproximação desta imposição histórica no esquema apresentado na figura 2.

O esquema da ordem racial global da supremacia branca indica que a leitura das desigualdades de uma determinada sociedade não podem ser completamente compreendidas insularmente, mas sim no contexto de uma lógica e estrutura que se apoia na hierarquia racial global do sistema-mundo em que a colonialidade do poder, o capitalismo racial, o Estado e o eurocentrismo desempenham papéis ativos na conservação destas inequidades. O racismo se apresenta como um princípio constitutivo que organiza todas as relações de dominação, desde a divisão internacional do trabalho até as hierarquias epistêmicas, sexuais, de gênero e religiosas (BERNARDINO-COSTA, MALDONADO-TORRES, GROSFOGUEL, 2018, p. 11).

Para David Harvey, em *New Imperialism*, a acumulação primitiva é um processo contínuo e inerente ao desenvolvimento do sistema capitalista enquanto Lencioni (2012, s.n.) defende que a acumulação primitiva refere-se a um primeiro momento – de produção do capital – enquanto a acumulação por despossessão remete ao segundo momento, o de reprodução. A despossessão, segundo a geógrafa, é o ato de privar alguém de algo que lhe pertence ou a que tem direito por meio de fraude ou violência. Esta violência, germinada na concepção de modernidade colonial e no tráfico transatlântico forjou o surgimento dos Estados-nações na África e nas Américas,

imprimindo a estrutura do tecido político, social, econômico, cultural e espacial e dominou sujeitos e subjetividades pela exploração, pela expropriação, pelo extermínio e pela naturalização da morte, da tortura e do estupro. Historicamente, os povos originários, os escravizados, as mulheres, as pessoas com deficiências e os LGBT de cor, em larga medida, são sujeitos na mira de *snipers* legais e extralegais.

Figura 2 – Esquema do sistema-mundo da supremacia branca global



Elaborado pelos Autores (2018) a partir de Christian (2018).

Neste quadro teórico, concebemos o capitalismo racial como um sistema no qual os princípios se amparam na violência, no racismo, no colonialismo e no imperialismo. Para Clarno (2017, p. 9) a violência do capitalismo racial relaciona-se à exploração laboral pela escravidão, pela servidão, pela peonagem, pela exploração com baixos salários e que não se constituem como aberrações, mas sim recursos integrativos e inerentes ao modo de produção capitalista. Como Bonds (2018, p. 4) nos indica, o desenvolvimento desequilibrado do capitalismo nos lugares é, sem dúvida, um processo racializado de (des)valorização e (des)acumulação que depende da violência racializada institucional-estatal ou não.

Melamed (2015, p. 77) revela que o capital é apenas capital quando está acumulando e pode apenas acumular através da estruturação de relações desiguais entre os grupos humanos, implicando a indissociabilidade da racialização e o desenvolvimento do capitalismo, já que historicamente o processo de acumulação capitalista se dá através da escravidão, do colonialismo, do genocídio, do encarceramento e da exploração. São estes pilares que, invariavelmente, se articulam em múltiplas escalas e forjam as relações sociais num complexo processo que imbrica o corpo, as cidades e os campos, as regiões e os países na égide do imperialismo racial.

A constituições de geografias à luz da raça como vetores no processo de formação do tecido espacial tem, historicamente, encontrado nas cidades e, sobretudo, nas metrópoles, palco singular de despossessão e acumulação do capital. O urbanismo eurocêntrico, com modelos de cidades e regiões importados de contextos

majoritariamente anglo-francófonos levou a violência pós-colonial a um outro nível e, mesmo aquelas localidades que não se constituíram como economias escravagistas, germinaram a colonialidade como *práxis* fundante-operante, a partir da violência e das diásporas das populações e descendentes de africanos. Reservadas as trajetórias históricas de constituição da hegemonia do sistema de supremacia branca, neste texto defendemos que, a partir da analítica teórica apontada, o processo de urbanização e de organização material e simbólica das práticas sociais e espaciais dos sujeitos e grupos sociais em São Francisco, nos Estados Unidos e em Porto Alegre, no Brasil, possuem marcadores de união que merecem dedicação para a sua compreensão.

Embora o regime da escravidão tenha chegado ao fim em 1865 nos Estados Unidos, ou seja, quase 20 anos antes do Brasil, o último país da América a abolir a mão-de-obra escrava, o histórico colonial, primeiramente ligado à colonização espanhola e as missões jesuíticas e, posteriormente, com os conflitos político-territoriais envolvendo a separação com México (que culminou na criação do estado da Califórnia em 1850) em que o genocídio dos povos originários se deu de maneira estrondosa, é perceptível a onipresença do *modus operandi* colonial. Como observaram Field, Leventhal e Cambra sobre a Califórnia

> […] two main thrusts defined the unfolding of the American colonial project: on the one hand, the overwhelmingly unstoppable drive toward resource extraction … and on the other, what Tomas Almaguer described as the institutionalization of white supremacy as the 'central organizing principle' during and since the formation of the state of California. (grifo nosso) (FIELD, LEVENTHAL E CAMBRA, 2013, p. 8)

p. 641

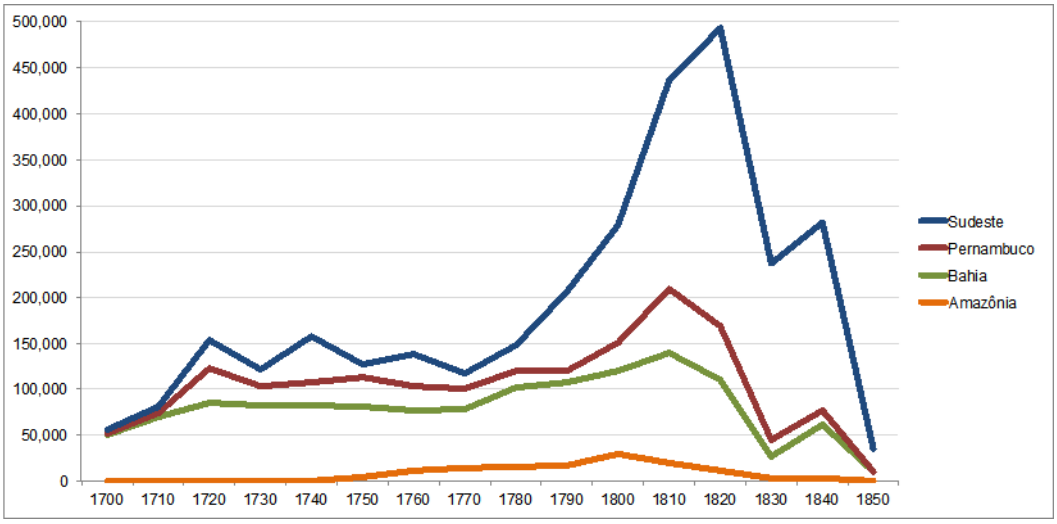
O momento afrodiaspórico enfrentado pela população de ex-escravizados no Sul dos Estados Unidos a partir do fim da escravidão em direção à Califórnia carregou consigo a colonialidade intrínseca que, com o avanço do capitalismo racial globalizado, suplantou a lógica colonial como uníssona estratégia de acumulação. A transnacionalização racial fez imprimir estruturas racistas e ideológicas cujo alvo primeiro tornou-se a população não-branca e, ainda que a Califórnia, quando anexada aos Estados Unidos, seja considerada uma região livre da escravização no país, é importante ressaltar que a sua história quando pertencente ao domínio espanhol e mexicano foi marcada, no primeiro momento, pela escravização indígena e, posteriormente, dos africanos (BEASLEY, 1918, p. 33) e colabora hoje com a manutenção do sistema-mundo da supremacia branca.

No Brasil, segundo os dados sistematizados e publicizados pela Universidade de Emory no projeto "*The Trans-Atlantic Slave Trade Database: Voyages*" mais de cinco milhões de africanos foram trazidos para a manutenção da economia colonial. O desembarque de africanos escravizados nos portos do Brasil de 1700 a 1850 correspondeu, segundo o referido estudo, a quase um terço do tráfico de africanos, indicando o aumento substantivo do tráfico transatlântico a partir do século XIX, momento de importante acumulação de capital promovido pela expropriação de recursos naturais (como ocorrido nas Minas Gerais) ou de pleno desenvolvimento da *plantation* (sobretudo o café e a cana-de-açúcar).

A magnitude da contribuição dos escravizados na formação da economia política de países colonizados moldou as geografias e ditou lógicas de estruturação dos

espaços urbanos-metropolitanos e regionais. Em diferentes proporções, tanto o Brasil como os Estados Unidos tem incutido nas configurações espaciais a variável racial de maneira bastante ativa. A urbanização e a industrialização das metrópoles, como São Francisco e Porto Alegre possuem, nesta perspectiva, similaridades que podem proporcionar reflexões sobre o que une o centro e a periferia no sistema-mundo da supremacia branca.

Figura 3 - Total de africanos escravizados desembarcados no Brasil (1700-1850).



Fonte: Universidade de Emory - "The Trans-Atlantic Slave Trade Database: Voyages"

A urbanização racista de Porto Alegre, Brasil

O desenvolvimento urbano de Porto Alegre se despontou sobremaneira a partir do segunda década do século XX, no contexto do aumento demográfico e da industrialização, embora, ainda no final do século XIX, importantes ações do Estado germinaram a lógica racista de ocupação do espaço urbano e ditou algumas das ordens que foram, ao longo do século XX, moldando a economia política da segregação e da gentrificação da metrópole. O rearranjo econômico promovido pelo fim da era colonial e a crise da produção da charque no Rio Grande do Sul fez intensificar o fluxo migratório para a capital gaúcha, já no contexto da primeira República do Brasil. Strohaecker (2005, s/p) analisa a atuação do poder público e privado no mercado de terras em Porto Alegre e afirma que no último quartel do século XIX a chegada de inovações tecnológicas como telégrafo, bonde à tração animal, estrada de ferro, iluminação a gás, rede de abastecimento de água e o serviço telefônico foram primordiais para consolidar o discurso de modernização, pautado na reprodução do capital privado.

Com a ditadura de Getúlio Vargas, a violência permanece como estratégia, no período pós-colonial, na definição das regras de funcionamento da sociedade e proporcionou terreno fértil para a nova fase de acumulação capitalista no Brasil, que passou a não mais subordinar-se exclusivamente à Portugal e a Inglaterra. A abertura das relações comerciais e econômicas possibilitou um endividamento mais amplo e oficializou a lógica econômica liberal na urbanização de Porto Alegre. O mercado de terras, concentrado em algumas famílias, corroborou com a consolidação do poder de oligarquias locais, que passaram a ser proprietárias de grandes terrenos, onde hoje

encontram-se bairros de alta renda, em detrimento de políticas de inclusão e acesso de pobres e ex-escravizados, culminando na primazia da urbanização racista.

Os grandes projetos urbanos de qualificação e reestruturação, intensificados a partir da década de 1950, levaram a políticas sistemáticas de ameaça, expulsão e despossessão de grupos sociais racializados em Porto Alegre. As inúmeras ocupações chamadas de "malocas" foram, a partir de 1950, amplamente removidas e passaram a dar espaço a "modernização" e "higienização" da capital, através de obras viárias, instalação de infraestrutura e de projetos urbanísticos. O endossamento de um discurso racista, no contexto das políticas de branqueamento nacionais, vistas na época como a única forma de "salvação nacional", respaldaram as ações de isolamento de grupos sociais majoritariamente de cor que, removidos da área central, passaram a habitar localidades ambientalmente vulneráveis nas periferias, ausentes de qualquer resquício de um projeto verdadeiro de urbanização. A falta de informações, entretanto, impossibilita a reconstrução cartográfica deste processo, já que o censo demográfico realizado pelo IBGE foi, ao longo do século XX, variando as metodologias e escalas de levantamento das características de raça da população, reflexo da trajetória do discurso nacional hegemônico da democracia racial. A farsa da existência de uma convivência harmônica entre brancos e não-brancos pautou, por quase um século, tanto as políticas de Estado como a produção acadêmica, instituindo uma *colorblindness* e um epistemicídio que prevalece no Brasil.

p. 643

Assim, uma das maneiras de resgatar a história da urbanização racista de Porto Alegre é através das narrativas de ex-residentes de bairros hoje predominantemente brancos e ricos. Uma contribuição relevante neste sentido é o trabalho das geógrafas Nola Patrícia Gamalho e Álvaro Heidrich (2008) que produziram um resgate histórico-geográfico das antigas malocas de Porto Alegre que culminaram no surgimento, na década de 1970, do bairro Restinga, no extremo Sul da capital e que trazem à tona a violência como elemento ininterrupto na produção material do espaço e regente das relações sociais.

Durante o mês de agosto de 2018, conduzimos uma série de entrevistas com ex-moradores dos atuais bairros MontSerrat e Auxiliadora que denunciaram as violentas estratégias adotadas pelo Estado e pelos incorporadores imobiliários como formas de expulsão das famílias pobres e negras a partir dos anos de 1960. A modernidade, na perspectiva eurocêntrica, demandou a eliminação de aspectos considerados "primitivos" das relações sociais e das configurações espaciais, ou seja, estabeleceu como a única forma possível e aceita de sociabilidade na moderna Porto Alegre a da residência unifamiliar, branca, de classe média, onde as regras de funcionamento dos espaços público e privado passaram a ser regidas de forma uníssona. Neste sentido, são inúmeros os relatos de opressão policial as manifestações culturais em espaços como bares ou nas próprias ruas dos bairros que, em 1960, passaram a ser intensificadas com abordagens policiais agressivas. O assédio de agentes imobiliários para a compra de terrenos e imóveis, muitos compartilhados entre famílias, também são registros dos mecanismos adotados pelo capital para a transformação urbana de Porto Alegre junto com relatos da mídia local representando as formas de vida das pessoas não-brancas como inferiores e os riscos eminentes ao projeto modernizador. Como o historiador Marcus Vinicius de Freitas Rosa coloca em sua tese de doutorado:

> [...] uma longa série de péssimos predicados, como “falhas de caráter”, “indolência”, “preguiça”, “sujeira” e “baderna”, foi enunciada por viajantes, cronistas, memorialistas, jornalistas, autoridades políticas e policiais como formas de desclassificação e depreciação que tomaram por alvo central a população negra da cidade. Foi por meio da noção de raça que gente de pele escura recebeu diversos estigmas e foi associada aos lugares sociais inferiores, às profissões subalternas, ao alcoolismo, à sexualidade desenfreada, aos locais de moradia insalubres e perigosos. Muitas dessas representações, especialmente as que caracterizavam criminalidade, tentavam fazer crer que os locais de moradia dos negros – como a Colônia Africana [onde atualmente localizam-se os bairros brancos e ricos de Bela Vista, Bom Fim e Independência e a Cidade Baixa – eram um “antro de bandidos”. (ROSA, 2014, p. 218).

A Senhora Rosangêla[146], uma mulher negra que nasceu na década de 1940 na Rua Anita Garibaldi com a Rua Silva Jardim, um dos locais mais valorizados da cidade de Porto Alegre, relata sobre a presença da população negra nestes bairros e a miscigenação, herança da violência colonial:

> [...] a maioria eram negros no [bairro] MontSerrat e muitos alemães [...] ali na região da Independência [Avenida Independência] eram só negros [...] os alemães produziam leite e carne pra venda ali mesmo [...] tinha até a história de um alemão, médico, que a mulher dele morreu e ele se casou com a empregada, os filhos ficaram adoidados, tem muita história [...] (Entrevista de Rosângela em agosto 2018)

p. 644

Um outro entrevistado, o Senhor Ramiro, homem negro que também nasceu no mesmo bairro (figura 4) e relembra a característica coletiva de organização espacial das residências da Auxiliadora e do MontSerrat. Recorda ainda da violência policial, afirmando que a presença dos agentes de segurança do Estado eram frequentes e que:

> [...] antes tinha briga de qualquer coisa, briga de cachaça, o cara ia pro boteco almoçar, tomava uma cerveja ou outra ou duas e já fechava o pau, soco [...] tinha bastante polícia, mas a pessoa apanhava mesmo da polícia quando era levada para a delegacia, lá o pau pegava. Eu tinha um primo que, graças a Deus morreu, o único ladrão, o ladrãozinho, não ladrão de firma, de coisa grande, roubava, o Inspetor, que era chefe de polícia, jurou ele... falou, negão, se você cair de novo na minha mão, eu vou te matar rapá... e não é que passou dois ou três meses ele roubou um tanque de lavar roupa e, casualmente, quem tava de plantão era o negão esse, o tio Zuza era apelido dele, gostava de pegar ladrão, deu duas surras, uma de manhã e outra de tarde, batia de corrente, só no pulmão, o cara começou a botar sangue pela boca, era banditismo, mas... também, os caras pediam para levar, eles não respeitavam ninguém, era assim, pau e pau. (Entrevista de Ramiro em agosto 2018).

[146] Alteramos os nomes dos(as) nossos(as) entrevistados(as) para fins de confidencialidade.

São inúmeros os relatos de agentes imobiliários que, através da coerção, adquiriram os terrenos com contratos firmados entre um ou dois membros das famílias que, ao tomarem conhecimento da despossessão, produziram rompimentos dos laços familiares e a morte prematura de patriarcas e matriarcas.

Figura 4 - Rua Eudoro Berlink, bairro MontSerrat, em Porto Alegre, rua da ex-residência do Senhor Ramiro. Na foto, empreendimento temporário de venda do condomínio Lucas by Yoo, uma joint-venture da Cyrela Goldsztein.

Foto: Maurício Polidoro (2018)

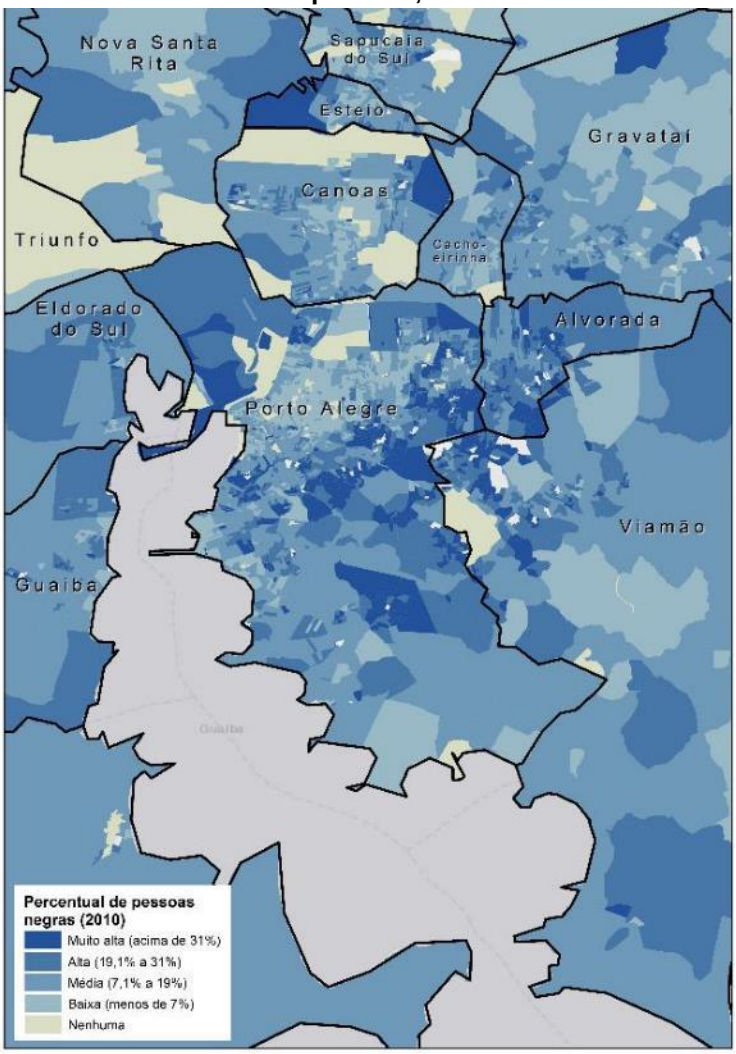
O Senhor Ramiro, cujo terreno que dividia com os familiares foi vendido no final de 1960 pelo primo a um especulador em segredo, relembrou, na entrevista, que às vezes as abordagens se davam mais de uma vez por dia. A outra entrevistada, Rosângela, que deixou o bairro MontSerrat nos anos de 1970 quando vivia numa casa com amigos, afirma que, ainda hoje, na sua ex-residência que resiste a verticalização e a expansão imobiliária local, o assédio é diário. Os bairros, hoje altamente securitizados por sistemas eletrônicos de vigilância, por grupos de WhatsApp com contato direto e exclusivo com a polícia local e com forte presença de forças militares e de empresas de segurança, ainda possui moradias remanescentes do período da modernização racista. Durante a redação deste texto, uma das casas em que Rosângela havia vivido, nos idos de 1950, foram demolidas pela incorporadora Melnick Even, dando espaço a uma nova aproximação de investidores em potencial, calcada na alteração da paisagem com projetos urbanísticos e oferta de “comes e bebes” aos finais de semana.

A racionalidade racista da urbanização, promovida por alianças escusas entre o Estado e os agentes do capitalismo racial, possibilita a compreensão da distribuição da população negra em Porto Alegre (figura 6). Como relatado pelo documento produzido pelo IPEA (2017) “Desenvolvimento humano para além das médias”, a segregação racial em Porto Alegre se destaca no contexto brasileiro, não apenas pela mobilização histórica na promoção da política econômica da gentrificação, mas também pela construção de um discurso racista que, na égide da democracia racial e das políticas de branqueamento, materializou intersubjetividades em que a supremacia branca permanece quase inquestionada.

Figura 5 – Área residencial na Rua Artur Rocha, no bairro MontSerrat, em Porto Alegre antes e depois da demolição das casas de madeira (agora pertencente a incorporadora Melnick Even).

Fotos: Maurício Polidoro (2018).

Figure 6 - Percentual de pessoas negras (pretos e pardos) em Porto Alegre e entorno metropolitano, 2010.



Organização do mapa: Maurício Polidoro (2010) a partir de IBGE (2010)

A urbanização racista de São Francisco, Estados Unidos

A cidade de São Francisco, na Califórnia, é internacionalmente conhecida pelas lutas de resistência contra a epidemia do HIV/AIDS, do direito das lésbicas, gays, bissexuais e transexuais e, mais recentemente, como epicentro das importantes manifestações de movimentos sociais como *Black Lives Matter* (Vidas Negras Importam). Além disso, é no Vale do Silício, a 62km em direção à sudoeste da metrópole que o Tech Boom 2.0, o segundo mais importante momento do desenvolvimento tecnológico da informação, germinou as mais significativas transformações da vida moderna. São as invenções da gigante da tecnologia Apple com o McIntosh, dos poderosos algoritmos e conjunto de *hardwares* e *softwares* da Google e, antes disso, do desenvolvimento de maquinário da IBM que abriram precedentes para mudanças significativas na forma de produção, acumulação e de relações de trabalho, a exemplo do advento e reflexos das operações da Uber.

No contexto da história norteamericana, São Francisco, no final do século XIX, despontava como importante polo econômico devido a Era do Ouro. A despossessão de indígenas como os Muwekma Ohlones na área da baía foi essencial para a exploração da mão-de-obra chinesa e, posteriormente, de negros oriundos de antigos territórios escravocratas do Sul dos Estados Unidos. A acumulação primitiva através da expropriação dos recursos naturais da costa oeste possibilitou, no segundo momento, a industrialização que, a partir da Primeira Guerra Mundial, transformou a região num *hub* industrial do ramo alimentício liderado pelo açúcar, enlatamento, madeira e produtos de madeira, metais, couro, vestuário, têxteis, calçados e charutos. Também a indústria local se diversificou, criando centenas de produtos intermediários e finais vendidos nos Estados Unidos e no exterior (Walker, 2001, p. 38). Esta dinâmica de industrialização se manteve bastante intensa durante, aproximadamente, o período de 1870 até 1910, quando do momento da reestruturação produtiva e da própria paisagem, além das transformações na estrutura e tecido urbanos a partir da segunda década do século XX (Walker, 2001, p. 38).

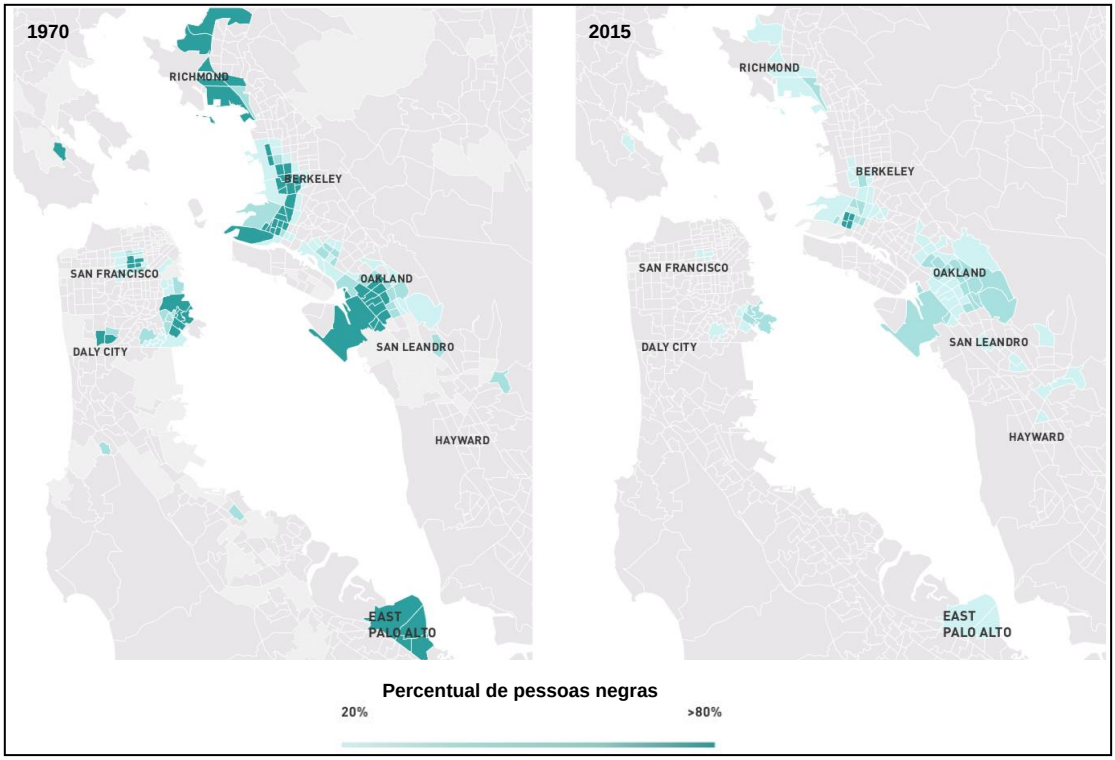
p. 647

McElroy (2017, p. 4) narra as transformações durante Segunda Guerra Mundial na região de São Francisco com a instalação da infraestrutura no Vale do Silício. Segundo a autora, os Estados Unidos passaram a empregar na região cientistas e psicólogos (sobretudo em Stanford) com o intuito de estudarem as possibilidades de disseminação global da mentalidade democrática na criação de uma nova concepção de humanismo universal. McElroy (2017, p. 4) menciona os anseios dos teóricos da Universidade de Columbia e do MIT sobre as futuras interações humano-máquina em sociedades cuja aliança de ciência e tecnologia, através da cibernética, promoveria a total liberdade dos indivíduos em contraposição ao eminente risco do comunismo. O medo do comunismo e a proliferação da paranóia de possíveis ataques atômicos soviéticos tiveram importância expressiva na suburbanização da classe média branca, refletida no surgimento de subúrbios e da ocupação da área central, previamente industrial, por grupos populacionais compostos por negros, por latinos e por asiáticos em São Francisco.

Com a crise econômica e urbana que atingiu os Estados Unidos na década de 1960, os desinvestimentos e a degeneração dos espaços urbanos nos subúrbios deram

fôlego à projetos de revitalização das áreas centrais e a organização regional de São Francisco se intensificou. As obras que levaram a expressivas mudanças no distrito central a partir e 1970 foram acompanhadas da expropriação de população negra, a exemplo do Distrito de Fillmore, considerado o "Harlem do Oeste" (MAHARAWAL, 2017, p. 342). Os bairros degradados, como BayView Hunters Point, na porção sudeste, que anteriormente abrigava entreposto de material bélico na Segunda Guerra Mundial, passou a ser o ponto de concentração de imigrantes e pessoas negras, em que pese a existência de graves injustiças ambientais (PORTO, 2012, p. 24). A figura 7 indica o percentual de afroamericanos residentes em São Francisco, por setores censitários, em 1970 e em 2015.

Figura 7 - Percentual de pessoas negras (afroamericanos) na Baía de São Francisco, 1970 e 2015.



Adaptado de: Anti-Eviction Mapping Project (AEMP)

p. 648

DO TECH BOOM 2.0 A FRAUDE 2.0 (OU DO TRUMPISMO AO BOLSONARISMO)

As eleições presidenciais de Donald Trump nos Estados Unidos em 2016, de Jair Bolsonaro no Brasil em 2018 e a saída do Reino Unido da União Europeia (*British exit = Brexit*) em 2016 representaram um importante realinhamento da ordem racial global. Os discursos insuflados contra pessoas não-brancas (pobres, imigrantes, negros, latinos, asiáticos, judeus e LGBT em larga medida) na era do Tech Boom 2.0 encontraram terreno fértil de disseminação da paranóia através das redes sociais, operadas a partir dos algoritmos do Vale do Silício. Para Inwood (2018, p. 8) o salário

psicológico[147] da branquitude é vital para entender como os políticos podem tirar proveito da ansiedade nas comunidades brancas para animar respostas políticas que se cruzam com as realidades da raça e da supremacia branca. O neuroliberalismo se coloca, neste sentido, como uma racionalidade governamental essencial para a criação do "cidadão neurótico" e envolve de forma orquestrada a tentativa de uma governabilidade pela neurose (WHITEHEAD, JONES, LILLEY, HOWELL, PYKETT, 2018, p. 2).

Através da manipulação das intersubjetividades das comunidades, amparada na ordem racial global, as práticas neoliberais tem buscado, através dos discursos de agentes públicos e privados à luz da financeirização no contexto do Tech Boom 2.0, o controle das práticas sociais e espaciais que, deliberadamente, influenciam eleições, dissipam propagandas virais e o ódio em todo o mundo (NEW YORK TIMES, 2018, s.p.). Enquanto os salários desproporcionais de homens executivos brancos propagam um efeito cascata de gentrificação em São Francisco, as decisões e lógicas socioespaciais lá instauradas propulsam pelo mundo estratégias e mecanismos perversos com vistas à acumulação do capitalismo racial. A manipulação de sujeitos e grupos sociais, como ocorrido no Brasil, nos Estados Unidos e no Reino Unido por meio da disseminação de *fakenews*, de conteúdos falsos e fraudulentos, contornam o processo de operação do mercado financeiro que, como aponta Sassen (2016, p. 35) é mantido através da securitização, da globalização e do desenvolvimento de novas tecnologias de telecomunicação e de redes de computadores. O poder financeiro das empresas do Vale do Silício, superior a muitas nações do mundo, pode ser observado na tabela 1, que indica o valor de capitalização de mercado (*Market cap*) segundo projeção das Nasdaq, consultadas em 18 de novembro de 2018.

p. 649

Tabela 1 - Valores de capitalização do mercado de empresas do Vale do Silício, 2018.

Empresa	*Market cap*, em dólar norteamericano
Apple Inc.	918 bilhões
Google	738 bilhões
Facebook	400 bilhões
Intel	222 bilhões
Cisco Systems, Inc	209 bilhões
Oracle	193 bilhões
Netflix, Inc.	124 bilhões
NVIDIA	99 bilhões
Uber	72 bilhões
HP Inc. (Hewlett Packard)	38 bilhões
Symantec	14 bilhões

Fonte: Nasdaq, consulta realizada em 18 de novembro de 2018.

O poder financeiro proporcionado pelo capitalismo racial especulativo mostra a primazia das empresas de tecnologia do Tech Boom 2.0 de São Francisco. O recente

[147] Salário psicológico é um conceito de W.E.B. DuBois para interpretar o sentimento de superioridade de trabalhadores brancos mal-remunerados nos Estados Unidos. Para DuBois, a supremacia branca operou de maneira favorável à população branca através da instauração de uma lógica material e simbólica que proporciona o sentimento de superioridade e bem-estar a brancos, seja através do acesso às instituições, como aos melhores bairros, as melhores escolas e oportunidades de trabalho. O branco é construído como o belo, o melhor e o padrão. O negro é visto através de um véu, de maneira coletivizada e destituído de subjetividade.

escândalo divulgado pelo jornal New York Times (NEW YORK TIMES, 2018, s.p.) expôs como o *lobby* transnacional operado por algumas destas empresas em aliança com Wall Street é capaz de se sobrepor aos Estados-nação uma vez que, como recentes dados do Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 2018, s.p.) indicam, o produto interno bruto de alguns países como o Brasil (2,056 trilhões), o Reino Unido (2,622 trilhões), a Turquia (851,1 bilhões) são inferiores se somados os montantes de capitalização de mercado de algumas das companhias. A recente nomeação de um empresário ligado ao mercado financeiro e diretor de uma empresa de gerenciamento de dados e manipulação de mídias sociais na transição do governo do presidente eleito do Brasil pincela como o poder das transnacionais se desenrolará nessa nova fase que se inicia e que desafia as democracias através da Fraude 2.0.

CONCLUSÃO

Neste texto, buscamos refletir sobre como as dinâmicas urbano-regionais em Porto Alegre e em São Francisco são historicamente e continuamente forjadas a partir da ordem racial global que, amparada nas estratégias da supremacia branca, tem desempenhado ações de eliminação da população negra e de outras minorias. Neste sentido, a compreensão da forma e conteúdo das geografias destas localidades, ainda que resultantes de suas trajetórias, possuem na raça e na herança colonial pressupostos que ainda hoje regem a organização e (re)estruturação do espaço urbano e regional.

Notamos que o epistêmicídio, processo histórico de destruição dos saberes não considerados “científicos”, tem contribuído para a formação das desigualdades em tela, bem como fomentado as necropolíticas (Mbembe, p. 64, 2018) em escusas alianças entre os Estados-nação, os agentes públicos e privados locais/nacionais em obediência ao capital financeirizado transnacional, amplamente difundido a partir das tecnologias de comunicação, administradas e operadas no Vale do Silício. A recente revanche branca (*whitelash*) representada pela eleição de Donald Trump nos Estados Unidos, da saída do Reino Unido da União Europeia e da eleição de Jair Bolsonaro no Brasil indicam que a manipulação da democracia através da Fraude 2.0 impõe desafios.

Parte desses desafios se desdobra no espaço da macropolítica e, outros, da micropolítica, mas indispensavelmente convocando a todas e todos para agir. Do pensar e fazer acadêmicos até a interação com nossas redes no cotidiano é preciso investir desejo e mobilização em uma cultura do pensamento que seja, ao mesmo tempo, crítica, transformadora e que amplie as lentes na compreensão das inequidades, a partir das intersecções de raça/etnia, classe social, gênero, orientação sexual e origem geográfica.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. Databank GDP. Disponível em: < https://data.worldbank.org>. Acesso em 14 de novembro de 2018.

BEASLEY, D. L. Slavery in California. The Journal of the Negro History. Volume 3, n. 1, p. 33-44. 1918.

BERNARDINO-COSTA, J.; MALDONADO-TORRES, N.; GROSFOGUEL, R. Decolonialidade e pensamento afrodiaspórico. In: Decolonialidade e pensamento

afrodiaspórico. Joaze Bernardino-Costa, Nelson Maldonado-Torres, Ramón Grosfoguel (orgs.). Editora Autêntica. 2018.
BONDS, A. Race and ethnicity I: property, race, and the carceral state. Progress in Human Geography. Volume XX(X), p. 1-10. 2018.
CHRISTIAN, M. A. Global Critical Race and Racism framework: racial entanglements and deep and maleable whiteness. Sociology of Race and Ethnicity, 1-17. 2018.
CLARNO, A. Neoliberal Apartheid: Palestine/Israel and South Africa after 1994. University of Chicago Press. 2017.
CRUZ, V. C. Geografia e pensamento descolonial: notas sobre um diálogo necessário para a renovação do pensamento crítico. Geografia e Giro descolonial: experiências, ideias e horizontes de renovação do pensamento crítico. 1ed. Rio de Janeiro: Letra capital. p. 15-36. 2017.
DU BOIS, W. E. B. Black. Reconstruction in America, 1860–1880. New York: Free Press. p. 700–701. 1995.
FIELD, L. W.; LEVENTHAL, A.; & CAMBRA, R. Mapping Erasure: The Power of Nominative Cartography in the Past and Present of the Muwekma Ohlones of the San Francisco Bay Area. Recognition, Sovereignty Struggles, and Indigenous Rights in the United States: A Sourcebook, 287-309. 2013.
GAMALHO, N. P.; HEIDRICH, A. L. A produção do espaço e representações sociais no/do bairro Restinga - Porto Alegre/RS. Para Onde!? (UFRGS), v. 3, p. 61-75, 2008.
HARVEY, D. New imperialism. Oxford: Oxford University Press. 288p. 2003.
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Microdados do Censo Demográfico de 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em 10 de outubro de 2018.
INWOOD, J. White supremacy, white counter-revolutionary politics, and the rise of Donald Trump. Environmental and Planning C: Politics and Space. 2018.
IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Desenvolvimento Humano para além das médias. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Fundação João Pinheiro. Brasília: DF. 2017.
LENCIONI, S (2012) Acumulação primitiva: um processo atuante na sociedade contemporânea. Confins (Paris). Número 14.
MAHARAWAL, M. M. Black Lives Matter, gentrification and the security state in the San Francisco Bay Area. Antropological Theory, Volume 17, n. 3, p. 338-364. 2017.
MALDONADO-TORRES, N. Analítica da decolonialidade: algumas dimensões básicas. In: Decolonialidade e pensamento afrodiaspórico. Joaze Bernardino-Costa, Nelson Maldonado-Torres, Ramón Grosfoguel (orgs.). Editora Autêntica. 2018.
MBEMBE, A. Necropolítica. UFRJ: n-1edições. 80p. 2018.
MCELROY, E. Postsocialism and the Tech Boom 2.0: Techno-utopics of racial/spatial dispossession. Social Identities, volume 24, n. 2, p. 206-221. 2017.
MCKITTRICK, K. On plantations, prisons, and a black sense of place. Social & Cultural Geography. Vol. 12, n. 8, p. 947-963. 2011.
MELAMED, J. Racial capitalism. Critical Ethnic Studies. Volume 1, n. 1, p. 76-85. 2015.
NASDAQ. Nasdaq companies. Disponível em: <https://www.nasdaq.com/screening/companies-by-

industry.aspx?sortname=marketcap&sorttype=1&exchange=NASDAQ>. Acesso em 18 de novembro de 2018.
NEW YORK TIMES. Delay, deny and deflect: how Facebooks leaders fought trough crisis. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/11/14/technology/facebook-data-russia-election-racism.html?module=inline>. Acesso em 15 de novembro de 2018.
PORTO, M. F. Uma ecologia política dos riscos: princípios para integrarmos o local e o global na promoção da saúde e da justiça ambiental. Editora da FIOCRUZ. 270p. 2012.
QUIJANO, A. Colonialidade, poder, globalização e democracia. Novos Rumos. Volume 17, n. 37. 2002.
ROBINSON, C. J. Black Marxism: The Making of the Black Radical Tradition [1983]. 2nd Edition. The University of North Carolina Press. 476p. 2005.
ROSA, M. V. F. Além da invisibilidade: história social do racismo em Porto Alegre durante o pós-abolição (1884-1918). Tese de Doutorado em História. Programa de Pós-Graduação em História Social. Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP: SP. 332p. 2014.
SANTOS, B. S. As democracias também morrem democraticamente. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/opiniaopublica/2018/10/as-democracias-tambem-morrem-democraticamente-por-boaventura-de-sousa-santos/>. Acesso em 10 de novembro de 2018.
SASSEN S. Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global. Paz & Terra. 336p. 2016.
STROHAECKER, T. M. . Atuação do público e do privado na estruturação do mercado de terras de Porto Alegre (1890-1950).. Scripta Nova (Barcelona), Barcelona, v. IX, n.194, p. 194-199, 2005.
WALKER, R. Industry builds the city: the suburbanization of manufacturing in the San Francisco Bay Area, 1850-1940. Journal of Historical Geography, volume 27, n. 1, p. 36-57. 2001.
WHITEHEAD, M.; JONES, R.; LILLEY, R.; HOWELL, R.; PYKETT, J. Neuroliberalism: Cognition, contexto, and the geographical bounding of rationality. Progress in Human Geography. p. 1-18. 2018.

A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E O DESENVOLVIMENTO LOCAL: MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS E PENDULARES DOS EGRESSOS DO IFRN PARA CIDADES POLO

PROFESSIONAL EDUCATION POLICY AND LOCAL DEVELOPMENT: MIGRATORY AND COMMUTING MOVEMENTS OF THE IFRN'S ALUMNI TO URBAN AGGLOMERATIONS

Marcus Vinicius Duarte Sampaio

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN)
e-mail: marcus.sampaio@ifrn.edu.br

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar em que medida há correspondência entre a oferta formativa do IFRN e as potencialidades laborais nos arranjos produtivos, sociais e culturais do Rio Grande do Norte, considerando-se variáveis como taxa de desocupação, emigração e penduralidade dos egressos em relação aos municípios onde realizaram estudos. Diante das desigualdades sociais e de renda entre municípios, estados e regiões, em que prevalece a carência de oportunidade e de políticas públicas de investimento e desenvolvimento produtivo em nível local, a população tende a mudar de residência para as cidades com maiores aglomerações urbanas (SAMPAIO, 2013; LAMEIRA, 2014; JUSTO, 2015; MOURA, CASTELLO BRANCO e FIRKOWSKI, 2018). Em geral, os resultados do estudo apontam para o aumento da taxa de emigração (saída do município de origem) em cerca de 10 p.p. entre 2013 e 2017. Por outro lado, o percentual dos egressos que permanecem no município de origem vem diminuindo, simultaneamente, ano após ano: 55,5% (2013), 50,7% (2015) e 48,4% (2017). Os dados apontam para a escassez de oportunidades de trabalho em nível local, com a saturação de oportunidades laborais nos municípios menores.

Palavras-chave: egressos, IFRN, mundo do trabalho, desemprego estrutural, emigração.

ABSTRACT

The purpose of this study is analyze the correspondence between the professional courses offered by determinated campus of the IFRN and the absorption potential in the productive, social and cultural clusters of Rio Grande do Norte, considering variables such as the unemployment, commuting and the emigration rates of the alumni in relation to the cities where they carried out studies. Faced with the social and wealth inequalities between cities, states and regions, where there is a shortage of opportunity and public policies for investment and productive development at the local level, the population tends to move to the larger urban agglomerations (SAMPAIO , 2013, Moema, CASTELLO BRANCO and FIRKOWSKI, 2018). In broad lines, the results demonstrate to the increase of the emigration rate (exit of the home cities) by about 10 pp between 2013 and 2017. Otherwise, the percentage of the graduates who remain in your home cities has been decreasing in average, simultaneously, year after year: 55.5% (2013), 50.7% (2015) and 48.4% (2017). This study conclud that's exists shortage of job opportunities at the local level, with the saturation of job opportunities in the smaller cities.

Key words: alumni, IFRN, labor market, structural unemployment, emigration.

INTRODUÇÃO

Em 2008, por meio da Lei nº 11.892, o Governo Federal criou a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPT) e transformou quase que a totalidade dos Centros Federais em Educação Tecnológica (CEFET) em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF) – além destes, outras instituições

também integram a RFEPT[148]. Vale destacar que tais Instituições assumiram a personalidade jurídica de autarquias federais, equiparadas às Universidades Federais, portanto, possuem maior autonomia (relativa) nas suas dimensões organizacionais[149].

Tem-se desde de então um vertiginoso processo de expansão e de interiorização das unidades educacionais dos Institutos Federais em todo país. Segundo os dados da Plataforma Nilo Peçanha, atualmente encontram-se em funcionamento 38 Institutos Federais, com 644 campi espalhados em diversos municípios brasileiros e nas Regiões Metropolitanas. Em 2018, a RFEPT respondia por cerca de 440,6 mil matrículas. O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN), objeto deste estudo, responde por 23,4 mil alunos matriculados em 21 unidades administrativas, distribuídas em 18 municípios do Rio Grande do Norte, inclusive 1 unidade de Educação à Distância (EaD).

Destarte, é considerável a relevância da RFEPT ao longo da última década, em face do contexto de forte expansão e enlevo à política nacional de educação em todo território nacional. A façanha da interiorização se explica pela ênfase dada nos termos da lei de criação como estratégia capaz de contribuir para o processo de desenvolvimento socioeconômico em nível local, por tabela, em nível territorial. Tendo-se em vista, o atendimento às potencialidades econômicas, sociais e culturais existentes nos territórios de abrangência das respectivas unidades dos Institutos Federais.

Com base na sua Lei de Criação, art. 6º, inciso IV, fica estabelecido que os mesmos "devem orientar sua oferta formativa em benefício da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais, identificados com base no mapeamento das potencialidades de desenvolvimento socioeconômico e cultural no âmbito de atuação do Instituto Federal" (BRASIL, 2008). Com efeito, os Institutos Federais são considerados parte de uma política de Estado na salvaguarda ao processo de desenvolvimento socioeconômico em nível local. Em especial, diante das limitações orçamentárias, dificuldades de gestão e lacunas da educação básica dos estados e municípios.

p. 655

A RFEPT assume desta forma a destacada responsabilidade em face de sua "ordenação territorial, sua vinculação com arranjos produtivos, sociais e culturais locais e regionais, bem como a interiorização da educação profissional" (BRASIL, PNE, 2014). Vale destacar que, em 2014 foi instituído pela Lei nº 13.005 o Plano Nacional de Educação (PNE), em que se estabelece numa série de metas e estratégias importantes para o futuro da educação, entre elas, "triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio" (BRASIL, 2014). Assim como, alcançar a meta de 25% das matrículas no ensino médio na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA) de forma integrada à educação profissional. Em face da legislação em vigor, corrobora-se um esforço de promoção do papel da educação tecnológica e profissional numa escala nunca antes vista.

[148] Integram a RFEPT a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), os Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET-RJ) e de Minas Gerais (CEFET-MG), 23 Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais e o Colégio Pedro II.
[149] Com base na L11892, a autonomia se dá nas dimensões administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar.

Nesse sentido, é importante a realização de estudos e pesquisas voltadas a análise da absorção egressos nos arranjos produtivos locais, tendo-se em vista a contribuição da educação tecnológica e profissional para seu fortalecimento e consolidação. Igualmente, cabe investigar se tal política pública tem dado "novo fôlego" à dinâmica local e territorial, no sentido de inaugurar uma "nova lógica", no sentido do maior enlevo ao protagonismo local; ou se tem contribuído para modificação em padrões de migração/emigração dos municípios menores para as cidades polo e regiões metropolitanas – favorecendo, como efeito não esperado, à "fuga de cérebros", graças à oportunidade de formação profissional alcançada.

Problema, hipótese e objetivos

Segundo o Relatório Institucional da Pesquisa de Acompanhamento de Egressos do IFRN, ano 2017, em relação a parcela dos egressos empregados no momento da pesquisa, constatou-se que em média, cerca de ~4/10 dos egressos, em razão da oportunidade trabalho, fixaram residência em outro município do RN ou em outro estado – páginas 47 a 49 do Relatório (IFRN, 2018).

Diante de evidências apresentadas é salutar investigar os movimentos migratórios e pendulares e suas implicações para o processo de desenvolvimento local, tendo em vista que a "fuga de cérebros" é um indicativo da dissipação do esforço da educação profissional e tecnológica nos seus respectivos territórios de abrangência. Com base na literatura, em linhas gerais, a emigração está relacionada a escassez ou ausência de oportunidades econômicas, sociais e culturais para a população residente das regiões que dão origem aos fluxos migratórios (fatores de expulsão) (JUSTO, 2015, p. 28).

Por este prisma, um dos questionamentos fundamentais nos estudos de emigração/migração tem sido o que leva as pessoas a migrarem (JUSTO, 2015, p. 27). Mais especificamente, em que magnitude se dá o fenômeno em relação aos egressos do IFRN?

A literatura sobre Arranjos Produtivos Locais sustenta que o desenvolvimento em nível local e territorial se dá a partir do enlevo ao Capital Social. O qual emerge a partir do fortalecimento do capital humano e das relações de confiança e interação entre os atores econômicos e sociais. A partir do fortalecimento dessas conexões entre os atores, consolidação de estruturas de governança, tornar-se-iam possíveis as transformações das bases produtivas locais.

Nessa perspectiva de criação das condições endógenas para o protagonismo e desenvolvimento, a definição da oferta formativa de cada campus de um Instituto Federal estaria atrelada a um determinado "foco tecnológico", previamente definido com base no mapeamento das potencialidades. O qual, em tese, vem atender as necessidades de fortalecimento do capital humano, considerado o fator primordial do desenvolvimento dos Arranjos Produtivos, Sociais e Culturais, existentes nos respectivos territórios de abrangência.

Este trabalho parte da hipótese de que as cidades maiores, consideradas pela literatura como polos econômicos, portanto, fontes de atração de mão-de obra em razão das oportunidades de emprego e renda e de continuidade nos estudos, em linhas gerais, tendem a suplantar tais estratégias de desenvolvimento voltadas ao fortalecimento de

arranjos produtivos locais. Mesmo diante de estratégias de transformação das realidades locais, com enlevo ao maior protagonismo do capital humano e social em nível local e territorial.

Por este prisma, tende a se mostrar relativamente desconexo ou tênue o esforço formativo no sentido de apoiar as estratégias de transformação das bases produtivas em nível local e territorial por meio da educação profissional (SAMPAIO, 2013, p. 133). O que ocasiona efeitos não esperados para a política educacional decorrentes dos movimentos migratórios e pendulares, em maior ou menor grau, conforme o potencial econômico do município em questão e as escolhas das ofertas formativas efetivadas, se mais pertinentes ou não as demandas produtivas.

Nesse intuito, este trabalho tem como propósito analisar em que medida há casamento ou descasamento da oferta formativa em relação as potencialidades identificadas nos Arranjos Produtivos Locais (APL) do RN. Para atender tal objetivo, o estudo se pautará na análise das taxas de ocupação na área de formação obtida, considerando a ocorrência de movimentos migratórios e pendulares por parte dos egressos dos seus municípios de origem para as cidades polo do estado do RN ou de outros estados, em razão da busca por oportunidades de emprego e/ou verticalização dos estudos. O estudo tem por base a análise dos microdados das Pesquisas de Acompanhamento de Egressos (PAE) realizadas nos anos de 2013, 2015 e 2017.

Além desta introdução, na próxima sessão será apresentado uma discussão acerca do referencial teórico pertinente à questão das migração/emigração no país e o contraponto com a literatura sobre desenvolvimento local e os sistemas e arranjos produtivos locais. Na terceira sessão, serão apresentados os aspectos metodológicos empregados na elaboração deste estudo. Em seguida, serão apresentados os resultados do estudo a partir da utilização dos microdados da Pesquisa de Acompanhamento de Egressos do IFRN, e para encerrar, as considerações finais.

A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL: O DESEMPREGO ESTRUTURAL E A FUGA DE CÉREBROS

Diversos estudos têm apontado para uma tendência preocupante em relação ao mundo do trabalho: o crescimento do desemprego estrutural e não apenas conjuntural. O primeiro, deriva, especialmente, da carência de investimento produtivo, o segundo, está mais diretamente associado às crises econômicas. Neste ponto, verifica-se também o desemprego entre os jovens, “que atingiram a idade de ingresso no mercado de trabalho e que, sem perspectiva de emprego, acabam muitas vezes engrossando as fileiras dos trabalhos precários, dos desempregados, sem perspectivas de trabalho” (ANTUNES, 2009, p. 52).

Em tese, a marca do desemprego estrutural torna-se mais forte nas economias locais de baixo dinamismo ou estagnadas, em que o investimento produtivo não acompanha o crescimento populacional. Em razão da provável escassez estrutural de oportunidades de emprego em nível local, os egressos da educação profissional tendem, naturalmente, em deixar seus locais de origem no intuito de buscar novas oportunidades de trabalho e/ou verticalização nos estudos.

A literatura sobre geografia econômica e estudos urbanos e regionais destaca que “a dimensão territorial do Brasil e suas desigualdades regionais sociais e de renda

estimulam a população a mudar sua residência do campo para as áreas urbanas, do próprio município ou de estados" (JUSTO, 2015, p. 27). Segundo o mesmo autor, "parte significativa dos deslocamentos populacionais no Brasil é motivada pela incessante busca de melhores oportunidades de renda, educação, saúde, de melhorias na qualidade de vida seja do ponto de vista individual ou da família" (JUSTO, 2015, p. 27).

Vários estudos exploram os fenômenos de migração nas dimensões espaciais intra e/ou inter-regional ou estadual, e em nível intrametropolitano, a qual compreende os movimentos pendulares, que embora distintos estão intimamente relacionados. Diversos assumem especial relevância, entretanto, "a mobilidade pendular ou *commuting* ganha contornos de um fenômeno da mais alta relevância e interesse" (CUNHA apud MOURA, CASTELLO BRANCO e FIRKOWSKI, 2018, p. 131).

Estudos sobre mobilidade pendular envolve aspectos como a "distância entre a casa e o trabalho, gerando custos, stress, podendo interferir inclusive na produtividade do trabalho e na relação entre trabalho e família" (LAMEIRA, 2014, p. 4). Entretanto, o foco destes trabalhos se correlaciona à problemática cotidiana das grandes metrópoles e seus megaproblemas, entre eles, o da mobilidade urbana e da valorização imobiliária nas áreas centrais e com melhor infraestrutura, o qual tende a afastar as pessoas para as "cidades dormitório". Não sendo o foco deste estudo, embora se verifique a existência desse fenômeno.

Em relação a problemática do desenvolvimento, segundo Pochmann (2008, p. 83) no Brasil sempre houve "a difusão de inúmeras e diversificadas iniciativas locais de desenvolvimento", as quais, nem sempre, "dialogam entre si". Não raro, vislumbra-se a carência de outras políticas de desenvolvimento produtivo em nível local, complementares à política educacional, capazes de assegurar a inserção profissional de egressos em nível local, isto é, nos respectivos territórios de abrangência atendidos pelos Institutos Federais – conforme era de se esperar.

Historicamente, a região do Nordeste sofreu com a carência de políticas públicas voltadas ao crescimento e desenvolvimento social e econômico. Inclusive, em diversos períodos, padeceu com a carência de soluções que ajudassem a Região a mitigar problemas enfrentados pelas suas populações derivados de questões climáticas e agrícolas e de ajudassem a fixar suas populações. Entrementes, historicamente, os governos centrais priorizaram políticas desenvolvimentistas concentradas nas regiões Sul e Sudeste, o que, em parte, explica o fenômeno da emigração de nordestinos especialmente para tais regiões. Ou seja, o "espaço nacional" se configura como "uma espécie de 'arquipélago de ilhas de desenvolvimento' em meio ao mar revolto do atraso e da subordinação ao subdesenvolvimento" (POCHMANN, 2008, p. 81).

Outrossim, o subdesenvolvimento pode ser definido como o "crescimento econômico insuficiente em relação ao crescimento demográfico, por sua irregularidade e pela concentração de renda e riqueza, implicando em um número considerável de pessoas pobres e miseráveis em relação à população total" (DE SOUZA, 2009, p. 11). Na escala estadual, normalmente, predomina a estagnação econômica em milhares de cidades, cuja participação econômica é, praticamente, inexpressiva na economia estadual.

A literatura disponível denota que ocorreram diversas fases de intenso êxodo ou evasão populacional do Nordeste. Nos anos 1990, por exemplo, embora se observe a

"redução em seus volumes de saída de pessoas", a "diminuição na emigração nordestina, contudo, foi pouco expressiva, tendo sido superior a redução no volume de entradas na Região" (BAENINGER, 1999, p. 18). Desta forma, parece ainda válida a tese de que o Nordeste tem sido o "grande reservatório de força de trabalho ao nível nacional" (BRITO *apud* BAENINGER, 1999, p. 18).

Logo, tanto na escala intraestadual, como interestadual, a literatura tende a corroborar a hipótese de que cidades maiores atrairiam, demandariam e reteriam trabalhadores mais qualificados (ou habilidosos) do que cidades menores (LAMEIRA, 2014, p. 2). A política de educação profissional e tecnológica não pode negligenciar tal aspecto. Caso contrário, tende-se a reproduzir a lógica de desenvolvimento que, historicamente, predominou no país, em que as pessoas tendem a buscar oportunidades nas cidades polo, a fixar-se em regiões metropolitanas, ocasionando assim a "fuga de cérebros".

Apesar do esforço na consecução de políticas públicas desenvolvimentistas, as contradições inerentes ao capitalismo tornam a questão da promoção do desenvolvimento complexa, dependente de um conjunto abrangente de fatores. Por assim dizer, o desenvolvimento:

> "[...] define-se, portanto, pela existência crescimento econômico contínuo, em ritmo superior ao crescimento demográfico, envolvendo mudanças de estruturas e melhoria de indicadores econômicos, sociais e ambientas. Ele compreende um fenômeno de longo prazo, implicando o fortalecimento da economia nacional, a ampliação da economia de mercado, a elevação geral da produtividade e do nível de bem-estar do conjunto da população, com a preservação do meio ambiente. Com o desenvolvimento, a economia adquire maior estabilidade e diversificação; o progresso tecnológico e a formação de capital tornam-se progressivamente fatores endógenos, isto é, gerados predominantemente no interior do país, embora a integração internacional constitua um processo gradativo e irreversível" (SOUZA, 2009, p. 7).

p. 659

Subtilmente, na literatura economia prevalece o consenso da necessidade de elevação dos investimentos em educação, assim como dos recursos destinados ao desenvolvimento científico e tecnológico a fim de se aperfeiçoar e/ou gerar novas tecnologias, os quais têm um papel crucial no processo de "crescimento sustentado" e desenvolvimento das economias, especialmente, aquelas puxadas pelo *drive* da inovação.

Já a literatura em desenvolvimento local pressupõe, para a existência de determinado "arranjo produtivo", que se deva levar em consideração um "conjunto de atores econômicos, políticos e sociais e suas interações" (CASSIOLATO, LASTRES E STALLIVIERI, 2008, p. 14). Trata-se, portanto, de numa abordagem indutiva por meio da qual se procura desvendar as particularidades inerentes a cada sistema e seu arranjo produtivo. Para Amaral Filho (2011):

> [...] "o que importa à abordagem de SAPLs é a capacidade endógena de certo tecido socio produtivo local de se organizar e se articular, por meio de ações e interações coletivas, de forma auto organizada ou

> coordenada, para produzir algo, tangível ou intangível, com valor de uso ou de troca. Sistemas e arranjos produtivos são fenômenos que se formam a partir de processos sociais produtivos que se desenvolvem em determinados territórios, organizados em estruturas e interações, que evoluem de situações simples para situações complexas, podendo também regredir para situações deprimidas e resultar, inclusive, em colapso. Sendo eles fenômenos territorialmente localizados, suas formações e evoluções estão condicionadas, e condicionam, superestruturas culturais e institucionais localizadas. Nesse caso, culturas e instituições importam" (AMARAL FILHO, 2011, p. 31).

A abordagem dos Sistemas e Arranjos Produtivos Locais remete ao fenômeno de transformação do tecido sócio produtivo, endogenamente, coordenado pelos diversos atores econômicos e sociais que o integram. Dentro desta lógica, tal teoria visa explicar porque determinados espaços socioeconômicos, territorial e regionalmente, se desenvolvem e outros não, levando em consideração não apenas os agentes econômicos e sociais isoladamente, mas forças derivadas de suas interações, instituições e cultura.

Na prática um APL possui um conjunto de entidades representativas que incluem representantes do poder público, de entidades do setor produtivo, a academia e representações das comunidades locais, entre outros. Tais atores compõe uma estrutura de governança, um conselho, que integra e articula um conjunto de ações voltadas ao desenvolvimento do arranjo. A razão de ser do mesmo é baseada na confiança e na capacidade de interação e cooperação.

p. 660

Portanto, a definição e o mapeamento de um Arranjo Produtivo não têm a ver com a simples identificação de atividades econômicas num determinado território. Para Carleial (2011, p. 127), é preciso considerar que tem havido a banalização do conceito de APL, "mediante metodologias simples de identificação de aglomerações produtivas". Equivocadamente, passou-se a definir um APL, sem que se constate, adequadamente, as condições necessárias à sua existência.

Este autor enfatiza ainda que, "contrariamente ao que preconizava a teoria do desenvolvimento endógeno, para a qual os atores locais é que têm o poder de decisão e, portanto, devem ser "empoderados", reduzindo assim a ação do Estado", as políticas voltadas a promoção dos APL no país exigiram a participação da União, como também dos estados, municípios e de vários ministérios (CARLEIAL, 2011, p. 127).

Segundo Apolinário *et al* (2010, p. 340), no RN foram identificados os seguintes APLs: apicultura, cerâmica estrutural, mandioca, mineração (pegmatitos), ovino-caprinocultura, tecelagem (fios de algodão), água mineral, laticínio, móveis, panificação, polpas/suco de frutas/água de coco, telha cerâmica, bordados, aquicultura (camarão), artesanato (palhas e fibras), artesanato (rendas e bordados), avicultura, bovinocultura de corte, bovinocultura de leite, petróleo/gás/energia, cajucultura, confecções (peças de vestuário), confecções (artigos têxteis), cotonicultura, flores e plantas ornamentais, fruticultura, piscicultura e pesca (criação de peixe), turismo. Entretanto, não foram encontrados estudos específicos do IFRN no intuito da melhor definição das respectivas ofertas formativas dos campi, evidenciando assim a falta de articulação institucional nesse intuito – algo que sugere futuros trabalhos.

METODOLOGIA

A pesquisa em questão é de natureza predominantemente quantitativa e descritiva. Além da revisão da literatura sobre o desenvolvimento socioeconômico, a qual abarca os Sistema e Arranjos Produtivos Locais, efetuou-se numa breve revisão da literatura das causas relacionadas à migração/emigração.

Em relação a análise de dados, a metodologia do trabalho consiste no recorte e cruzamento de dados (*crosstabs*) e análise comparativa dos microdados da Pesquisa de Acompanhamento de Egressos (PAE), nos anos de 2013, 2015 e 2017. A PAE contemplou entrevistas *online* aplicadas aos egressos dos 19/21 campi do IFRN, distribuídos em 16 municípios do estado do RN, mais o campus de Educação à Distância (EaD), que inclui 5 polos educacionais. Os dados secundários sobre o PIB foram extraídos da plataforma IBGE/SIDRA e BNDES. Todavia, o foco da análise se concentrará em 13 municípios, em virtude da maior significância estatística da amostra.

A análise descritiva e comparativa dos resultados tem como foco a utilização das seguintes variáveis: i) taxa de ocupação, na respectiva modalidade de formação - técnico em nível médio, graduação tecnológica e licenciatura, e campus do IFRN; ii) localização do emprego em relação ao município do RN onde concluiu a formação; e iii) produto interno bruto dos municípios onde há campus do IFRN. A referida análise consiste na geração de gráficos e tabelas cruzadas (*cross tabs*) e gráficos, sua análise estatística e breve discussão.

ANÁLISE E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Dadas as limitações de espaço e escopo deste trabalho não foi possível efetuar uma análise de correlação entre as centenas de cursos ofertados pelo IFRN e sua correspondência com os respectivos arranjos e cadeias produtivas do RN, em termos de suas componentes curriculares e exigências de prática profissional. Entretanto, será feita uma análise *lato sensu* com base nas variáveis taxa de ocupação/desocupação ao nível de campus e por modalidade formativa.

Com efeito, verifica-se que após a conclusão com êxito de uma formação profissional em nível médio ou superior, boa parte dos egressos dá continuidade aos estudos, simultaneamente, em média, 36,8% (2013), 37% (2015) e 44,2% (2017) continuam estudando apenas. Ainda em relação ao total da amostra, verifica-se que a taxa de ocupação, em média, ficou em 47,8% (2013), 53,8% (2015) e 47,5% (2017) entre aqueles que trabalhavam e/ou estudavam no momento da pesquisa.

Tabela 1 - Taxa de ocupação/desocupação dos, por modalidade de formação

			Qual a sua situação atual em relação a continuidade dos estudos e exercício de atividade laboral?				
ANO	**Modalidade do curso**		**Continuo estudando apenas**	**Não estudo, nem trabalho no momento (desocupação)**	**Trabalho (ocupação)**	**Trabalho e estudo (ocupação)**	**Total**
2013	Graduação tecnológica	Count	47	43	54	92	236
		%	19,9%	18,2%	22,9%	39,0%	100,0%
	Licenciatura	Count	12	6	5	22	45
		%	26,7%	13,3%	11,1%	48,9%	100,0%
	Técnico de nível médio integrado	Count	340	30	18	152	540
		%	63,0%	5,6%	3,3%	28,1%	100,0%
	Técnico de nível médio subsequente	Count	212	177	162	288	839
		%	25,3%	21,1%	19,3%	34,3%	100,0%
	Total	**Count**	**611**	**256**	**239**	**554**	**1660**
		%	**36,8%**	**15,4%**	**14,4%**	**33,4%**	**100,0%**
2015	Graduação tecnológica	Count	32	14	100	73	219
		%	14,6%	6,4%	45,7%	33,3%	100,0%
	Licenciatura	Count	41	22	38	46	147
		%	27,9%	15,0%	25,9%	31,3%	100,0%
	Técnico de nível médio integrado	Count	339	34	65	130	568
		%	59,7%	6,0%	11,4%	22,9%	100,0%
	Técnico de nível médio subsequente	Count	239	92	220	273	824
		%	29,0%	11,2%	26,7%	33,1%	100,0%
	Total	**Count**	**651**	**162**	**423**	**522**	**1758**
		%	**37,0%**	**9,2%**	**24,1%**	**29,7%**	**100,0%**
2017	Graduação tecnológica	Count	74	46	127	71	318
		%	23,3%	14,5%	39,9%	22,3%	100,0%
	Licenciatura	Count	49	24	90	93	256
		%	19,1%	9,4%	35,2%	36,3%	100,0%
	Técnico de nível médio integrado	Count	1068	58	143	375	1644
		%	65,0%	3,5%	8,7%	22,8%	100,0%
	Técnico de nível médio subsequente	Count	439	180	450	404	1473
		%	29,8%	12,2%	30,5%	27,4%	100,0%
	Total	**Count**	**1630**	**308**	**810**	**943**	**3691**
		%	**44,2%**	**8,3%**	**21,9%**	**25,5%**	**100,0%**

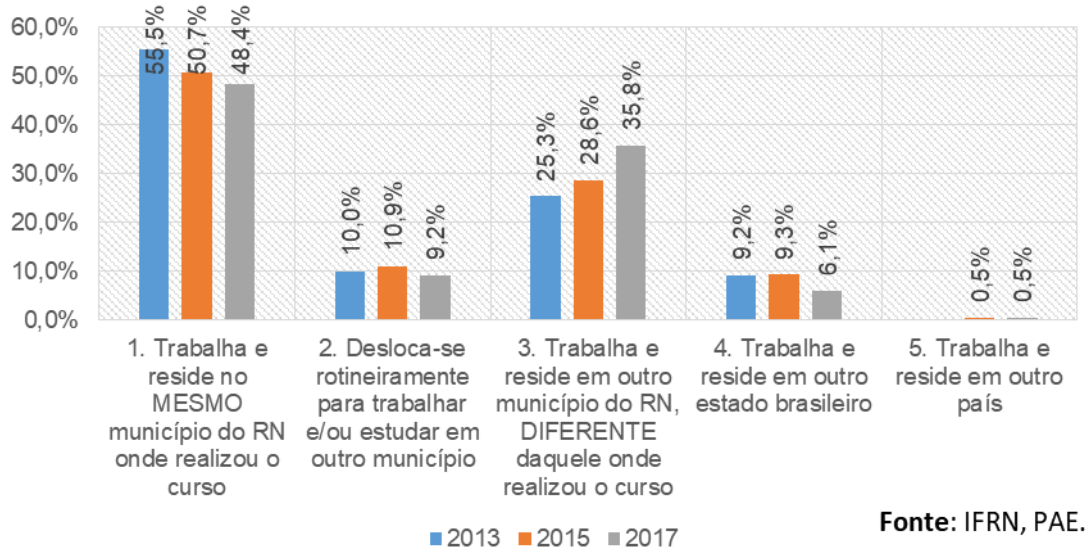
Fonte: IFRN, microdados da PAE (2013, 2015, 2017). Elaboração própria.

p. 662

Quanto ao nível de desocupação por modalidades, em 2017, verifica-se que os cursos de graduação tecnológica apresentaram a maior taxa (14,5%), enquanto as licenciaturas ficaram com 9,4% de desocupação. O que sugere uma melhor absorção no setor educacional. Também se observa que os egressos dos cursos técnicos na modalidade **integrado** (nível médio integrado à formação técnica e profissional) tendem a dar continuidade aos estudos (verticalização), com apenas 3,5% de desocupação, entre eles, 65% continuam estudando. Enquanto os egressos do técnico **subsequente**, cujo o foco é a inserção profissional, apresentaram nível de desocupação de 12,2%, valor próximo a média de desemprego – 29,8% deles, continuam estudando.

Em relação a emigração de egressos do município de origem (com referência ao campus/polo EaD, onde realizou os estudos no IFRN), consta-se o crescimento em cerca de ~10 p.p. no período de 2013 a 2017 dos egressos que passaram a residir em outro município do RN (provavelmente numa cidade polo ou RMN). Em 2013, 2015 e 2017, respectivamente, 25,3%, 28,6% e 35,8% dos egressos passaram a trabalhar e residir em outro município do RN. Em relação ao movimento pendular por motivo de trabalho e/ou estudo, o percentual se situa em torno de 10% da população de egressos, com variação em cerca de ±9% no período. O número de egressos que mudaram de estado manteve-se estável nos anos de 2013 e 2015, com recuo em 2017 – conforme gráfico a seguir.

Gráfico 1 – Taxa de permanência, emigração e pendularidade dos egressos em do IFRN (2013, 2015 e 2017)



Fonte: IFRN, PAE.

p. 663

Na Tabela 2 serão presentados os dados em nível de desagregação para 13 municípios, com maior significância estatística, no ano de 2017. A amostra diz respeito a parcela de egressos 1.753 empregados dos 3691 entrevistados em 2017. Verifica-se o fenômeno da "fuga de cérebros" por parte dos egressos do IFRN, especialmente, nos municípios de Apodi (44%), São Gonçalo do Amarante (52,9%), Caicó (56,4%), Currais Novos (61,5%), Santa Cruz (65,5%), João Câmara (65,6%), Pau dos Ferros (66,2%), Ipanguaçu (66,3%), Nova Cruz (72,7%), cuja maioria emigrou do seu município de origem para uma cidade polo ou região metropolitana ou para outro estado ou país.

Verifica-se que os municípios de Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, situados na Região Metropolitana de Natal (RMN) destacam-se pelo percentual significativo de egressos em situação de pendularidade, em que, respectivamente, 25% e 22,1% deslocam-se rotineiramente para trabalhar e/ou estudar na capital. Verifica-se que o campus que mais "exportou" egressos para outros estados em 2017 é o de Macau, com 14,5% residindo em outros estados, seguido pelos campi nos municípios de Pau dos Ferros (9,9%), Santa Cruz (8,6%) e Mossoró (8%). Os dados apontam para o descasamento das ofertas formativas, em que é preciso a redefinição das ofertas

formativas, tendo-se em vista a alta capilaridade das unidades dos Institutos Federais, também nos estados vizinhos ao RN.

Tabela 2 – Distribuição dos egressos ocupados quanto à localização do trabalho e utilização da formação obtida (2017)

MUNICÍPIO	Localização do trabalho / Distribuição do emprego na área de formação obtida no IFRN	Localização do trabalho atual em relação ao município de realização dos estudos no IFRN				
		Perma-nência	Pendula-ridade	Emigração		
		1. Trabalha e reside no MESMO município do RN onde realizou o curso	2. Desloca-se rotineiramente para trabalhar e/ou estudar em outro município	3. Trabalha e reside em outro município do RN, DIFERENTE daquele onde realizou o curso	4. Trabalha e reside em outro estado brasileiro	5. Trabalha e reside em outro país
Apodi	**Localização do trabalho**	**44,1%**	**11,9%**	**39,0%**	**5,0%**	
	Sim, totalmente na área	19,2%	28,6%	34,8%	66,7%	
	Sim, parcialmente na área	26,9%	28,6%	13,0%		
	Não, trabalho em outra área	53,8%	42,9%	52,2%	33,3%	
Caicó	**Localização do trabalho**	**41,5%**	**2,1%**	**52,1%**	**4,3%**	
	Sim, totalmente na área	33,3%	50,0%	53,1%	25,0%	
	Sim, parcialmente na área	17,9%	50,0%	16,3%	25,0%	
	Não, trabalho em outra área	48,7%		30,6%	50,0%	
Currais Novos	**Localização do trabalho**	**34,4%**	**4,2%**	**55,2%**	**6,3%**	
	Sim, totalmente na área	15,2%	50,0%	34,0%	50,0%	
	Sim, parcialmente na área	24,2%		22,6%	16,7%	
	Não, trabalho em outra área	60,6%	50,0%	43,4%	33,3%	
Ipanguaçu	**Localização do trabalho**	**31,3%**	**2,5%**	**63,8%**	**2,5%**	
	Sim, totalmente na área	28,0%	50,0%	19,6%	50,0%	
	Sim, parcialmente na área	16,0%	50,0%	17,6%		
	Não, trabalho em outra área	56,0%		62,7%	50,0%	
João Câmara	**Localização do trabalho**	**26,2%**	**8,2%**	**60,7%**	**3,3%**	**1,6%**
	Sim, totalmente na área	25,0%	60,0%	40,5%	50,0%	
	Sim, parcialmente na área	25,0%		29,7%		
	Não, trabalho em outra área	50,0%	40,0%	29,7%	50,0%	100%
Macau	**Localização do trabalho**	**34,5%**	**9,1%**	**41,8%**	**14,5%**	
	Sim, totalmente na área	31,6%	60,0%	39,1%	37,5%	
	Sim, parcialmente na área	21,1%	20,0%	17,4%	50,0%	
	Não, trabalho em outra área	47,4%	20,0%	43,5%	12,5%	
Mossoró	**Localização do trabalho**	**58,0%**	**8,7%**	**25,3%**	**8,0%**	
	Sim, totalmente na área	32,2%	30,8%	44,7%	50,0%	
	Sim, parcialmente na área	19,5%	15,4%	5,3%	16,7%	
	Não, trabalho em outra área	48,3%	53,8%	50,0%	33,3%	
Natal	**Localização do trabalho**	**65,6%**	**9,8%**	**17,1%**	**6,5%**	**1,0%**
	Sim, totalmente na área	38,5%	40,8%	42,7%	46,8%	28,6%
	Sim, parcialmente na área	21,5%	16,9%	20,2%	17,0%	14,3%
	Não, trabalho em outra área	40,0%	42,3%	37,1%	36,2%	57,1%
Nova Cruz	**Localização do trabalho**	**19,2%**	**8,1%**	**69,7%**	**3,0%**	
	Sim, totalmente na área	42,1%		36,2%	66,7%	
	Sim, parcialmente na área	36,8%	37,5%	34,8%		
	Não, trabalho em outra área	21,1%	62,5%	29,0%	33,3%	
Parnamirim	**Localização do trabalho**	**38,0%**	**25,0%**	**32,6%**	**4,3%**	

p. 664

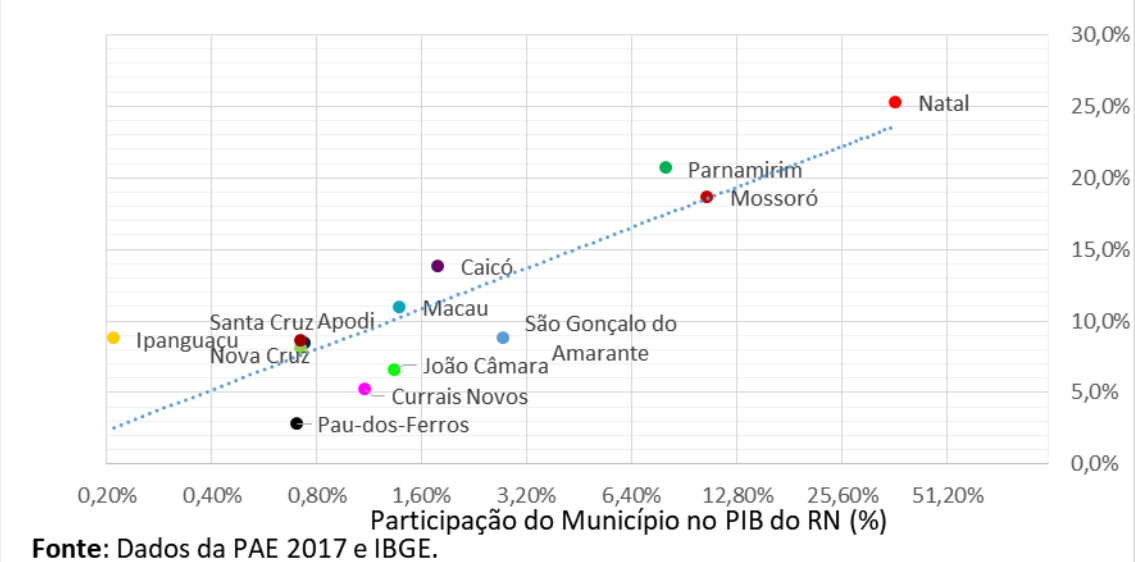
	Sim, totalmente na área	54,3%	39,1%	43,3%	50,0%	
	Sim, parcialmente na área	20,0%	30,4%	23,3%		
	Não, trabalho em outra área	25,7%	30,4%	33,3%	50,0%	
Pau dos Ferros	**Localização do trabalho**	**32,4%**	**1,4%**	**56,3%**	**9,9%**	
	Sim, totalmente na área	8,7%		40,0%	42,9%	
	Sim, parcialmente na área	17,4%		17,5%	14,3%	
	Não, trabalho em outra área	73,9%	100,0%	42,5%	42,9%	
Santa Cruz	**Localização do trabalho**	**27,6%**	**6,9%**	**56,9%**	**8,6%**	
	Sim, totalmente na área	31,3%		45,5%	40,0%	
	Sim, parcialmente na área	18,8%	25,0%	15,2%		
	Não, trabalho em outra área	50,0%	75,0%	39,4%	60,0%	
São Gonçalo do Amarante	**Localização do trabalho**	**25,0%**	**22,1%**	**50,0%**	**2,9%**	
	Sim, totalmente na área	35,3%	13,3%	26,5%		
	Sim, parcialmente na área	17,6%	20,0%	26,5%	100%	
	Não, trabalho em outra área	47,1%	66,7%	47,1%		
Agregado da amostra	**1753**	**849**	**161**	**628**	**107**	**8**
	100,0%	**48,4%**	**9,2%**	**35,8%**	**6,1%**	**,5%**

Fonte: IFRN, microdados da PAE (2013, 2015, 2017). Elaboração própria.

Os municípios que apresentam maior descasamento dos cursos ofertados em relação a atividade econômica local, podem ser identificados cruzando-se o percentual de egressos que permanecem no município com o valor percentual do emprego caracterizado por ser "totalmente na área" de formação obtida no IFRN (quando o egresso está exercendo a profissão). Graficamente, foram tabulados e cruzados estes dados de modo ajustado à participação do município na economia do RN – conforme gráfico a seguir.

p. 665

Gráfico 2 - Participação do PIB do município na economia do RN versus absorção laboral na área de formação (2017)



Fonte: Dados da PAE 2017 e IBGE.

No Gráfico acima, apresenta-se a correlação entre a absorção laboral dos egressos (na respectiva área de formação obtida no IFRN) e a participação do município no PIB do RN. Há melhor casamento das ofertas formativas nas cidades polo de Natal (25,3%), com 36,51% na economia do RN, e Parnamirim (20,7%), com 8,03% de participação na economia. As cidades compõem a RMN, e em Parnamirim se apresenta

pela forte pendularidade dos egressos em razão do emprego. São Gonçalo do Amarante também pertence a RMN, mas absorve 8,8% dos egressos na área de formação obtida no IFRN e representa 2,72% na economia do RN. A cidade de Mossoró (18,7%), com 10,56% de participação no PIB, tem deixado de absorver egressos no setor de petróleo e gás devido a paulatina destruição de empregos com a saída da Petrobras, caracterizando-se por "exportar" egressos para outros estados.

Por outro lado, por exemplo, em relação aos egressos do IFRN campus Pau dos Ferros, ~32/100 trabalham no município, destes apenas 8,7% atuam totalmente na área de formação obtida no IFRN, ou seja, 2,8% ou ~3/100. O município representa 0,7% da economia do RN. Na sequência, em ordem crescente, de absorção local na área de formação e participação do PIB municipal na economia do RN: Currais Novos (5,2%; 1,1%), João Câmara (6,6%; 1,34%), Nova Cruz (8,1%; 0,72%), Apodi (8,5%; 0,74%), Santa Cruz (8,6%, 0,72%), Ipanguaçu (8,8%; 0,21%) e São Gonçalo do Amarante (8,8%; 2,72%). Macau (10,9%; 1,38%) e Caicó (13,8%; 1,78%). Portanto, municípios com participação menor no PIB do RN apresentam menor potencial de absorção da mão-de-obra profissional, favorecendo a "fuga de cérebros" e denotam a desconexão, em maior ou menor grau, com as demandas dos respectivos arranjos produtivos locais.

RELEVÂNCIA DOS RESULTADOS E PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Com base na análise dos microdados da Pesquisa de Acompanhamento de Egressos (PAE), observou-se o fenômeno da emigração dos municípios menores do RN e a existência de movimentos pendulares na RMN. A explicação central está na escassez estrutural de oportunidades nos municípios com menor participação na atividade econômica estadual.

Com base nos dados apresentados, estampa-se uma lacuna em relação as teorias de desenvolvimento e as proposições legais. Na implantação dos IF, os focos tecnológicos de atuação dos novos campi não foram definidos com base em estudos consistentes de mapeamento das potencialidades do "tecido sócio produtivo local", dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais.

Em suma, não foram localizados estudos que aplicassem as metodologias, por exemplo, como as desenvolvidas pelo Instituto de Economia da UFRJ, especificamente, pela Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (RedSist), referência nesses estudos no Brasil. Assim, a definição dos focos tecnológicos dos campi se deu de modo inapropriado ou incompleto, tendo por base apenas uma identificação preliminar da existência de determinados setores produtivos que compõe a economia do Rio Grande do Norte. Considera-se tal problemática um "efeito não esperado" relacionado a implantação (processo decisório) da política de educação profissional e tecnológica, já que são feridos os citados pressupostos legais.

Uma sugestão para trabalhos futuros remete a outra questão central a ser investigada, que diz respeito a averiguar aspectos relacionados às transformações que vêm sendo implantadas no campo da educação tecnológica e profissional, no sentido de favorecer a uma nova dinâmica de desenvolvimento territorial, no sentido de melhor captar as evidências de que isto está ocorrendo localmente, conforme esperado ou desejável.

Em face do exposto, assinala-se que sem a coordenação adequada entre os diferentes atores que devem compor a governança de um arranjo, pode-se negligenciar aspectos teóricos que permeiam as políticas públicas em seu processo de implantação. Com efeito, tende-se a dissipar enormemente, por meio da ação individualizada e isolada, o papel de determinados atores, como o IFRN. Em consequência, os efeitos alcançados passam a destoar dos esperados pelos *policy makers* (formuladores e gestores) das políticas públicas, contrariando-se assim os pressupostos e objetivos assumidos na legislação em vigor.

REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, Jair do. Micro e pequenas empresas (MPEs). Brasília, DF: CEPAL. Textos para Discussão CEPAL-IPEA, nº 36. Brasil/IPEA, 2011.

ANTUNES, Ricardo. O trabalho, sua nova morfologia e a era da precarização estrutural. Theomai. Red Internacional de Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo, v. s.n., n. 19, p. 47-57, 2009. Disponível em: http://www.redalyc.org/pdf/124/12415104007.pdf. Acesso em: 10 out. 2018.

APOLINÁRIO, Valdênia [et al]. Análise de políticas para APLs no estado do Rio Grande do Norte. In: Políticas para Arranjos Produtivos Locais: análise em estados do Nordeste e Amazônia Legal. Org.: Valdênia Apolinário, Maria Lussieu da Silva. Natal, RN: EDUFRN, 2010, p. 339-391.

BAENINGER, Rosana Aparecida. Região, metrópole e interior: espaços ganhadores e espaços perdedores nas migrações recentes - Brasil 1980-1996. Tese (doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, SP: 1999. Disponível em: < http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/280774> Acesso em: 15 Set. 2018.

BRASIL, Presidência da República. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm. Acesso em: 20 set. 2018.

BRASIL, Presidência da República. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm. Acesso em: 20 set. 2018.

CARLEIAL, Liana. A contribuição neoschumpeteriana e o desenvolvimento regional. In: Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil. 2011. Org.: CRUZ, Bruno de Oliveira et al. Brasília: Ipea, 2011, p. 113-139. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3008>. Acesso em: 21 de set. de 2018.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. e STALLIVIERI, F. (Orgs.). Arranjos produtivos locais: uma alternativa para o desenvolvimento – experiências de política. v. 2. Rio de Janeiro: E-papers, 2008.

DE SOUZA, Nali de Jesus. Desenvolvimento econômico. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

IFRN. Relatório da Pesquisa de Acompanhamento de Egressos (PAE) de 2017. Disponível em: <http://portal.ifrn.edu.br/extensao/estagios-e-egressos/egressos-1> Acesso em: 16 set. 2018.

JUSTO, Wellington Ribeiro. Migração inter-regional no Brasil: determinantes e perfil do migrante brasileiro no período 1980-2000. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal de Pernambuco (UFPEPIMES), Recife, 2006. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/3936>. Acesso em: 15 de set. 2018.

JUSTO, Wellington Ribeiro. Migração para a e da Região Metropolitana do Cariri nas últimas duas décadas. E-Metropolis: revista eletrônica de estudos urbanos e regionais. Ano. 6, n. 22, p. 26-35, set. de 2015.

LAMEIRA, Verônica de Castro. Diferenciais salariais, aglomerações urbanas e pendularidade no Brasil. I Encontro de Economia Aplicada (EEA), UFJF, Juiz de Fora, 2014. Disponível em: http://www.ufjf.br/encontroeconomiaaplicada/files/2014/05/DIFERENCIAIS-SALARIAIS-AGLOMERA%C3%87%C3%95ES-URBANAS-E-PENDULARIDADE-NO.pdf. Acesso em: 30 set. 2018.

MOURA, Rosa; CASTELLO BRANCO, Maria Luisa Gomes; FIRKOWSKI, Olga Lúcia C. de Freitas. Movimento pendular e perspectivas de pesquisas em aglomerados urbanos. São Paulo em Perspectiva [on line]. São Paulo, v. 19, n. 4, p. 121-133, dez. 2005.

POCHMANN, Márcio. O emprego no desenvolvimento da nação. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

SAMPAIO, Marcus Vinicius Duarte. Educação profissional: a expansão recente do IFRN e a absorção local dos egressos no mercado de trabalho. 2013. 183 f. Dissertação (Mestrado em Economia Regional). Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Economia - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013. Disponível em: < https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/14093> Acesso em: 21 de Set. de 2018.

SISTEMA TERRITORIAL DE INOVAÇÃO E ANÁLISE REGIONAL: UMA PROPOSTA TEÓRICO-METODOLÓGICA PARA COMPREENSÃO DAS DINÂMICAS URBANAS NO NORDESTE BRASILEIRO

Ana Cristina de Almeida Fernandes

UFPE
anacf@ufpe.br

Jan Bitoun

UFPE
bitounjan@gmail.com

Bertrand Cozic

UFPE
cozicbertrand@gmail.com

José Geraldo Pimentel Neto

UFPE
gerageo@gmail.com

INTRODUÇÃO:

Esse artigo insere-se num dos projetos componentes do programa de pesquisa da rede Observatório das Metrópoles – INCT/CNPQ: "As metrópoles e o direito à cidade - plataforma de conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano". Há um conjunto de projetos e subprojetos comprometidos com o objetivo geral de não somente acompanhar as dinâmicas de urbanização e de desenvolvimento urbano mas de gerar novos conhecimentos de caráter inovador para desvendar melhor as características dessas dinâmicas e poder então nortear melhor as ações visando ampliar o direito à cidade.

Se esse programa foi pensado a partir de práticas urbanísticas atreladas à gestão das cidades, não parece que essa abordagem seja suficiente face a novas características da organização do espaço urbano metropolitano que dá a impressão de se ter descolado da forma cidade aglomerada para corresponder a uma urbanização mais difusa, abrangendo em escala regional campos, cidades de diversos tamanhos, aglomeradas ou não. Valores, formas e intensidades de relações entre pessoas e entre lugares seriam afetadas por essa nova organização justificando que um dos projetos no âmbito do programa de pesquisa da Rede Observatório das Metrópoles trate da "Organização do espaço urbano-metropolitano e construção de parâmetros de análise das dinâmicas de metropolização". Coordenado por Rosa Moura e Olga Firkowski, esse esforço de construção de parâmetros para analisar dinâmicas de urbanização em escala regional, portanto para além das aglomerações urbanas, envolve reflexões e procedimentos quanto à natureza do processo de urbanização contemporânea considerando as especificidades dos diferentes contextos geográficos. Mais, identificar no âmbito da urbanização parâmetros remetendo especialmente à "metropolização" demanda qualificar teórica e empiricamente o que diferencia na contemporaneidade a metropolização da urbanização. Como é uma pesquisa em rede, cabe a cada grupo envolvido propor pistas a serem debatidas considerando marcos comuns e aplicabilidade dos parâmetros a serem construídos à diversidade territorial do pais.

Os pesquisadores dos núcleos Recife e Paraíba da rede Observatório das Metrópoles, por meio desse artigo, propõem ao debate experimentar um caminho metodológico visando especialmente qualificar a diferença entre urbanização e metropolização. Por meio da atenção dada às relações vinculadas à economia do conhecimento, assume-se a hipótese que na metrópole encontram-se, por definição, agentes de comando da dinâmica de urbanização e, portanto, do que há de metropolitano na difusão da urbanização.

Isso, num contexto regional no âmbito do qual há: i) algumas grandes e médias concentrações urbanas onde estariam concentrados os agentes de comando político e econômico, a estrutura produtiva, a base científica e tecnológica e os maiores mercados de consumo; ii) evidências de urbanização difusa abrangendo campos e cidades menores distribuídas segundo malhas de densidades diferenciadas sub-regionalmente e desigualmente servidas pela rede viária; iii) sinais de recentes adensamento e diversificação de cadeias de valor num ambiente geral de manutenção da desigualdade e dosubdesenvolvimento relativo no quadro do país.

ÁREA DE ABRANGÊNCIA DO ESTUDO E PROPÓSITO GERAL

Duas publicações recentes do IBGE foram escolhidas para operacionalizar um recorte territorial de partida e tratar nesse recorte de dinâmicas de urbanização. Essas publicações mereceram atenção por representar atualizações metodológicas realizadas em escala nacional – portanto adequada a uma abordagem comparativa entre os diversos núcleos engajados no projeto – e tratar de modo explícito: i) das aglomerações urbanas definidas em concentrações urbanas e arranjos populacionais (IBGE, 2015); e ii) da regionalização geográfica substituindo em cada estado a divisão anterior em mesorregiões e microrregiões por uma nova divisão oficial em regiões intermediárias e imediatas (diretamente relacionadas à centralidade urbana principal sobre um território composto por diversos municípios). Graças a esse esforço de atualização conceitual e metodológica realizado pelo IBGE torna-se possível adotar uma primeira leitura do território a partir de recortes originados por centralidades urbanas principais escalonadas em três níveis hierárquicos na rede urbana: o nível dito metropolitano com 16 recortes do território nacional em regiões ampliadas de articulação urbana (IBGE, 2013) e, em cada estado, recortes em regiões intermediárias sub-divididas em regiões imediatas (IBGE, 2017).

Arranjos populacionais configurando grandes concentrações urbanas (IBGE, 2015) que exercem centralidades em regiões intermediárias estão muito próximos entre si nas partes orientais dos estados de Pernambuco e da Paraíba. A maior concentração urbana (aglomeração do Recife) está muito próxima da concentração urbana de João Pessoa e essa proximidade entre duas aglomerações em torno de capitais de estados – portanto com significativa concentração de segmentos sociais dotados de poder – levou Rosa Moura a identificar um possível arranjo inter-metropolitano (MOURA 2016) nesse trecho litorâneo do Nordeste oriental. Além de verificar a hipótese formulada por Moura, pretendemos ampliar a pesquisa para duas outras regiões intermediárias: as de Campina Grande-PB e de Caruaru-PE. Essas duas cidades situam-se a cerca de 130 km das respectivas capitais litorâneas. O IBGE reconhece (IBGE, 2015) em ambas arranjos populacionais que configuram médias concentrações urbanas.

Somando as quatro regiões intermediárias, define-se então um universo de partida composto por 270 municípios. Nesses havia em 2010 mais de 10 milhões de habitantes, com pouco mais da metade residindo nas concentrações populacionais de Recife (36%), João Pessoa (10%), Campina Grande (5%) e Caruaru (3%). Há 135 municípios em cada um dos dois estados. A distribuição entre regiões intermediárias de Recife (69 municípios), João Pessoa (63 municípios), Campina Grande (72 municípios) e Caruaru (66 municípios) aparenta uma relativa regularidade. Entretanto, a distribuição espacial permite observar uma importante dissimetria: uma malha de cidades muito mais densa entre o litoral e as cidades de Caruaru e Campina Grande em comparação à malha a oeste dessas duas cidades.Essa diferença, que remete às características do processo de urbanização na Zona da Mata e no Agreste, de um lado, e de outro à urbanização sertaneja, deverá ser levada em conta para entender o quão esses espaços estão propícios à urbanização difusa ou mais concentrada. Em outros termos, precisará diferenciar a expansão física das cidades existentes – parâmetro de uma urbanização concentrada, eventualmente mais difundida em cidades menores que no passado – do adensamento dos fluxos pendulares para trabalho e estudo, de mudanças de uso do

solo rural para segunda residência/lazer e da difusão da pluriatividade no campo, apontando para uma urbanização muito mais difusa e assaz desvinculada da forma cidade.

Mas desafio ainda maior é encontrar parâmetros para identificar o que seria uma dinâmica de metropolização diferenciada da dinâmica de urbanização. Para isso precisamos voltar à raiz do termo metrópole que envolve uma reflexão sobre a dimensão poder e sua concentração geográfica. Essa parece hoje em dia muito mais ligada à constituição de redes, sejam elas suportes de transações financeiras (de difícil apreensão para quem não é do meio), sejam elas suportes de inovações que sustentam configurações e reconfigurações de cadeias de valor ancoradas em materialidades geográficas tais como portos, indústrias, estruturas de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e serviços complexos, como aqueles encontrados na região definida para esse estudo. A constituição de tais redes necessita a formulação de novas ferramentas de gestão e organização, promovendo uma evoluçaõ inovadora das instituições ligadas ao acompanhamento, à avaliação e à elaboração de políticas públicas/privadas diante do arranjo inter-metropolitano vislumbrado no Nordeste Oriental.Surge daí o interesse em aprofundar a interseção entre estudos tratando de sistemas territoriais de inovação e metodologias consagradas mais relacionadas aos estudos de desenvolvimento econômico, que a estudos de desenvolvimento urbano, e a análise regional urbana. Isso porque competências inovativas (pesquisadores e infraestrutura material e imaterial de P&D necessárias ao processo de inovação) desempenham papel ainda mais relevante no processo decisório de agentes econômicos que conduzem a dinâmica de acumulação no seu estágio contemporâneo, sendo esta ainda concentrada nas metrópoles, apesar da sensível evolução de tecnologias de informação e comunicação. Nesta perspectiva, o presente artigo busca oferecer ao debate um arcabouço teórico-metodológico que permita associar o fenômeno de metropolização ao processo de inovação, tomando como referência o conceito de sistema territorial de inovação (STI) proposto por Fernandes (2016). Para tanto, o artigo foi organizado em três seções, além desta introdução: uma seção voltada à apresentação do referido conceito, situando-o no contexto espaço-temporal em que se observa sua emergência e crescente importância para o processo de acumulação, embora subordinado ao capital financeiro; uma seção voltada à proposta metodológica que operacionaliza a análise do processo de metropolização assentada no conceito de STI; e uma seção analisando o caractere estratégico da inovação institucional para acompanhar essas mudanças, usando como exemplo o Sistema Portuária da Parte Oriental da Região Nordeste.

O PROCESSO DE INOVAÇÃO NA ACUMULAÇÃO CONTEMPORÂNEA DE CAPITAL: UMA PERSPECTIVA SISTÊMICA

Qual a importância do processo de inovação tecnológica para a compreensão do fenômeno metropolitana e das desigualdades regionais? A resposta a tal questão envolve a compreensão de que acumulação de riqueza no capitalismo produz espacialidades próprias, que se construíram ao longo do tempo longo e encerram condições propícias ou impeditivas para o processo de inovação acontecer nos distintos territórios. Necessário, pois, compreender e buscar chaves que o processo de inovação pode propiciar ao entendimento do fenômeno da metropolização no estágio

contemporâneo da acumulação, em que tem se acentuado a importância da inovação, e no contexto específico de socioeconomia periférica – ou subdesenvolvida, como prefere Furtado (1974) – em que se situa o Brasil e o Nordeste, mais ainda, dentro dele. As chaves aqui buscadas requerem antes um panorama do processo de inovação.

Introduzir produtos e processos novos e melhorar os existentes tem sido estratégia compreendida como fator de grande relevância para neutralização da chamada tendência inercial de queda da taxa de lucro, tendência esta apontada pioneiramente por Karl Marx no Tomo III de sua Crítica à Economia Política (1974). Neste sentido, compreendendo-se que o lucro é a finalidade primordial do capitalista, inovar consiste, portanto, em processo intrínseco, endógeno à acumulação de riqueza no capitalismo. O processo de inovação foca, contudo, variadas dimensões da produção de riqueza, seja pela redução da quantidade absoluta e do valor do trabalho, diminuindo o tempo de trabalho necessário e aumentando o tempo de trabalho excedente e a produtividade da força de trabalho, de modo a elevar a taxa de mais-valia (MOSELEY, 2013), seja pela redução de insumos, de tempo de deslocamento da mercadoria ao mercado, seja pela obtenção de lucros extraordinários pela introdução de produtos e processos inteiramente novos no mercado (FREEMAN; SOETE, 1997). O comportamento de classe do indivíduo capitalista, observa Harvey (1984).

Sendo intrínseco à acumulação capitalista, o processo de inovação não é fenômeno recente, apenas tem se intensificado à medida que cresce a produção de conhecimento associado à ampliação da base científica e tecnológica existente tanto nos países mais avançados como nos demais, assim como as aplicações deste conhecimento transformadas em mercadorias e sua difusão ampliada numa economia mundo, que alcançou nas últimas décadas considerável redução de barreiras à circulação de mercadorias e capital. Ocorre que o processo de inovação não resulta da iniciativa isolada de um indivíduo ou empresa, ao contrário, é “processo coletivo e cumulativo, [que] decorre da interação entre diferentes agentes com distintas competências que combinam habilidades para melhorar produtos ou processos existentes ou criar novos visando à competitividade das firmas” (FERNANDES; LIMA, 2006, p. 21). Sendo assim, o debate sobre inovação supera a ideia de que se refere a fatores relativos à empresa interna e isoladamente, para assumir uma dimensão coletiva ou social, enfoque que deu origem ao conceito de sistema de inovação, pioneiramente proposto por a partir das contribuições originais de Bengt-Ake Lundvall (1992) e Chris Freeman (1995)[150]. A capacidade de inovação das empresas depende, portanto, não só de suas competências internas, mas do ambiente externo em que estão situadas, da forma como interagem entre si, com o setor público e com organizações financeiras para enfrentar mudanças e desafios.

p. 673

[150] Uma explicação para esta dimensão coletiva da inovação é o fato de que, individualmente, as organizações quase nunca possuem os conhecimentos necessários para desenvolver seus produtos ou processos, o que as leva a obter este conhecimento (científico, de engenharia, design, marketing etc.) a partir de diferentes fontes. Outra explicação é a natureza não linear do processo de inovação que requer contínuos retornos no fluxo de informação e conhecimento entre os agentes envolvidos nos diferentes estágios de desenvolvimento, produção ou melhoria de produtos e processos, dos desenvolvedores ao marketing e de volta à engenharia ou ao laboratório (DANTAS, 2005).

Reportando-se à teoria de sistemas, Edquist (2008) argumenta que o que importa no conceito sistêmico de inovação não é tanto a presença deste ou daquele componente (não se trata de um modelo), mas as relações entre eles, por meio das quais ocorre o fluxo de conhecimentos e informações necessários ao desenvolvimento de atividades inovativas no interior do sistema. Mas importa também o espaço geográfico, vivido e socialmente construído, em que esses componentes se constituíram ao longo do tempo, e que interfere na forma como se relacionam. Sendo assim, ganha relevo o *contexto* socioinstitucional que condiciona o sistema de inovação, o que inclui, entre outros fatores, políticas fiscal e cambial, sistema monetário, marco regulatório, sistema educacional e de pesquisa, cultura que premia criatividade e inovação, bem como a forma como instituições políticas e econômicas extraem e repartem os recursos socialmente produzidos.

Sistemas de inovação devem ser compreendidos, continua Edquist (2008), como resultantes de códigos, práticas, valores, sanções sociais, relações de confiança entre sujeitos que influenciam o processo de inovação, variando significativamente através do espaço e do tempo, portanto. Códigos, práticas e valores, além de infraestruturas econômicas tangíveis, condicionam a forma como são utilizadas tais infraestruturas e demais recursos – incluindo o trabalho – necessários para a produção e difusão de inovações. O contexto socioinstitucional condiciona o desempenho inovativo de indivíduos e organizações porque propicia ou limita a emergência de atores diversos e o fluxo de conhecimento entre eles, assim como a oferta de condições necessárias para o desenvolvimento de ações coletivas com vistas à identificação de problemas tecnológicos que poderão levar à produção e difusão de novas tecnologias (FERNANDES, 2016).

p. 674

Não tardou para o debate em torno do conceito sistêmico de inovação reconhecer que o contexto socioinstitucional também repercute em escalas subnacionais, fundamentando a noção de sistema regional de inovação, a qual vai influenciar o debate acadêmico sobre desigualdades regionais desde então[151]. O enfoque do sistema regional de inovação introduz não apenas a dimensão da escala geográfica na discussão, mas também a importância das conexões entre diferentes escalas, já que um sistema regional não é fechado em seus componentes internos, mas se insere em sistemas mais abrangentes e contém subsistemas com os quais troca conhecimentos e condicionantes (FERNANDES, op. cit.). A questão da escala se mostrou relevante, portanto, no debate. Entretanto, ela se mostra insuficiente posto que conflitos e tensões contidos no processo de inovação não são trazidos à luz, em que pese a referência ao contexto socioinstitucional. Importa, assim, introduzir uma outra categoria geográfica ao debate, o território.

[151] A ideia de sistema regional de inovação (SRI), especialmente a partir do trabalho pioneiro de Cooke, Uranga e Etxebarria (1998), difunde-se rapidamente, valorizando as interações entre agentes regionais e inspirando renovações da definição clássica do distrito industrial marshalliano, como os chamados clusters ou milieux innovateurs, que no Brasil foi popularizada na noção de arranjo produtivo local (CASSIOLATO; LASTRES, 2003), assim como no desenho de políticas regionais, inspiradas particularmente nas experiências europeias.

O conceito de território está presente em diversos campos do conhecimento, sendo na Geografia compreendido como "completamente inserido dentro de relações social-históricas, ou, de modo mais estrito, para muitos autores, de relações de poder" (HAESBAERT, 2004: 80). Afinal, como questiona Raffestin (1984: 145): "A delimitação de um território, o controle de pontos, de ilhas, de cidades etc. e o traçado de rodovias, de vias etc. não surgem de uma axiomática euclidiana traduzida em termos de relações de poder?". Sendo assim, continua Raffestin (op. cit.: 144-145), "qualquer projeto no espaço que é expresso por uma representação revela a imagem desejada de um território, de um local de relações. (...) A imagem ou modelo, ou seja, toda construção da realidade é um instrumento de poder e isso desde as origens do homem."

Por outro lado, para Raffestin (op. cit.: 56) é por meio da inovação técnica e social, isto é, por meio do trabalho que os seres humanos transformam seu meio natural e social. "Portanto, o poder se enraizaria no trabalho (...) a energia informada (...) força dirigida, orientada, canalizada por um saber". Assim, como reflete Fernandes (2016: pp), "a apropriação do trabalho, assim como de representações hegemônicas do espaço, são objeto de grande interesse e disputa pelas organizações, as quais, separando energia de informação no nível do trabalho, podem controlar mais facilmente os fluxos de energia e informação, fracioná-los, distribuí-los, localizá-los em pontos precisos do espaço, produzindo mudanças no território e promovendo novas territorialidades em seu benefício, na medida em que priva o trabalhador de sua capacidade de transformação. Daí a definição [de Raffestin]: 'O território (...) é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder'".

Tal dimensão política do conceito de território proposta por Raffestin (op. cit.) sustenta, portanto, a noção de sistema territorial de inovação de Fernandes (2016: pp) que inspira a metodologia proposta no presente artigo. Para a autora, "não apenas o processo de inovação é uma construção essencialmente coletiva e relacional, que impõe interdependência a um conjunto muito variado de interesses e agentes, mesmo contra a vontade destes. É também um processo propenso a conflitos em torno dos benefícios e territorialidades que pode proporcionar, e pelo controle do espaço que pode engendrar para alguns agentes por conter um elevado componente de informação e saber apropriado". Um sistema territorial de inovação, continua ela, "deve ser reconhecido como um espaço de interações de interesses em disputa por conhecimento e energia que produz lucros e territorialidades".

O território introduz, assim, uma dimensão de geografia política ao conceito de sistema de inovação, o que contribui ao entendimento da dinâmica inovativa em países e regiões menos desenvolvidos – ou subdesenvolvidos, como prefere Furtado (1974). Para o autor, subdesenvolvido é o país caracterizado por sua inserção inicial primário-exportadora na divisão internacional de trabalho, a qual, na ausência de rupturas socioeconômicas ao longo de sua trajetória, condiciona uma industrialização por substituição de importações, isto é, produção de produtos industrializados sob o comando do capital externo, com tecnologia por este gerada e já amplamente difundida, cuja escala precisa ser ampliada por meio de exportações, em vista das reduzidas dimensões do mercado interno, na origem de sua formação econômica, sendo este comprimido pela elevada concentração de renda requerida pela industrialização

substitutiva. A reduzida dimensão do mercado, combinada com o engate tardio no processo de industrialização, repercute de tal sorte na estrutura deste processo que reitera, ao longo do tempo e das políticas substitutivas de importações, a condição de país assimilador de tecnologia vis à vis a condição de núcleo dinâmico gerador de inovações na fronteira tecnológica própria dos países de industrialização pioneira. Alterar essa trajetória em direção à construção de competências inovativas enfrenta fricções consideráveis, no sentido expresso pelo conceito de path dependence proposto por David (1985) e Arthur (1989)[152].

Numa região periférica, como o Nordeste, mesmo reconhecendo-se que inovação é intrínseca ao processo de acumulação, circunstâncias que definiram sua formação socioeconômica (tais como agricultura e indústria intensivas em trabalho de baixa produtividade, baixa escolaridade e elevadas desigualdades socioeconômicas) vêm limitando o incremento de competências, infraestruturas, códigos e valores necessários à dinâmica da inovação. Com isso, grandes parcelas da população são excluídas do processo criativo, engrossando as fileiras do trabalho de baixo valor e pouco criativo, travando o sistema de inovação.

Entretanto, mesmo limitado, o sistema subdesenvolvido de inovação conseguiu construir uma base de CT&I, ampliada em anos recentes pela política de expansão e interiorização de universidades e institutos federais de educação, o que proporciona ao contexto regional elementos para a realização de algumas das funções próprias dos sistemas de inovação, assim como a elevação de indicadores de educação, produtividade e, particularmente, a redução de desigualdade social que caracteriza a socioeconomia dos estados do Nordeste. Desigualdade social de grande magnitude bloqueia as competências inovativas de grande parte da população, por força da baixa escolaridade e qualificação que alija os indivíduos do processo criativo, desperdiçando seus talentos e recursos.

p. 676

Nesta linha de raciocínio, a análise e caracterização da região polarizada por Recife e João Pessoa, aqui chamada de região metropolizada (MOURA, 2016) pode incluir aspectos que Fernandes (2013) chama de fatores, componentes que afetam a produção, troca e difusão de conhecimento e inovação no território. Entre esses aspectos, destacam-se a escolaridade e competências inovativas dos atores nela presentes, e os fluxos de conhecimento entre eles, os setores em que se especializam, as características inovativas destes setores e do trabalho por eles empregado entre outros, como se observa a seguir.

PROPOSTAS DE PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Como colocado por Fernandes (2016, p.132), sistema territorial de inovação (STI) é um “espaço de relações complexas entre agentes diversos localizados em um dado recorte espacial, mas com conexões com outros recortes em diferentes escalas, reunidos com vista à produção, apropriação e difusão de inovações”. Essa definição faz todo sentido para o debate metodológico deste artigo, pois nele objetivamos

[152] Segundo os autores, path dependence diz respeito à influência ou limitação de decisões tomadas no passado sobre decisões tomadas no presente, mesmo que as circunstâncias do passado não sejam mais relevantes.

compreender as diferenciações entre urbanização e metropolização, sendo o ponto focal do debate aqui proposto a relação da inovação com o processo de metropolização.

Esse debate teórico-metodológico do STI apresentado por Fernandes (2016, p.117) que objetiva verificar três pontos: (1) uma noção de cidade inspirada neste papel difusor do conhecimento e da tecnologia no território e na sociedade atribuído aos centros urbanos; (2) um esforço de identificação de novos fatores de desigualdade regional baseados em indicadores selecionados em conhecimento e inovação; e finalmente (3) recuperar a noção de desigualdade regional articulada ao conceito de sistema territorial de inovação. Pode nos remeter a identificar, no componente regional, as diversas desigualdades entre os municípios, a partir de dados quantitativos coletados em diversas plataformas de pesquisa.

É necessário indicar que tal procedimento metodológico poderá, futuramente, ter modificações, visto que é uma pesquisa em uma região abrangente e com grande diversidade, disparidade e complexidade entre os municípios do Nordeste Brasileiro. Dito isso, os pontos gerais do procedimento metodológico para o desenvolvimento desta pesquisa são:

Selecionar os principais indicadores socioeconômicos, os principais arranjos produtivos locais, cadeias produtivas e projetos estruturantes relacionados à respectiva área a ser estudada. Isto consiste em a) Identificar estudos, trabalhos e pesquisas que trabalhem com os arranjos produtivos locais (APL), cadeias produtivas e projetos estruturantes para essas respectivas áreas; b) Compreender os principais APL, cadeias produtivas e projetos estruturantes para a área de estudo; c) Coletar dados secundários socioeconômicos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Relação Anual de Interesse Social (RAIS[153]), importação e exportação no Ministério de Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior (MDIC), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Sistema Único de Saúde (DATASUS), Ministério da Educação (MEC) entre outros para caracterizar a área de estudo; d) Levantar as principais instituições de ciência, tecnologia e inovação da área de estudo; e) Construir um breve relatório sobre os aspectos sócio econômico e das realidades pesquisadas sobre os principais APL, cadeias produtivas e projetos estruturantes para a área de estudo.

No que se refere à dimensão relacionada especificamente à inovação destacam-se duas pesquisas tratando da economia do conhecimento e criativa que indicam quais setores da economia podem ser focados na pesquisa. SEBRAE (2012) e IPEA (2013) indicam a partir da Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE 2.0) as principais atividades no grupo, com maior detalhamento, que é a classe (cinco dígitos) na RAIS. Essa realidade proporciona identificar as informações sobre quantidade de empresas, quantidade de funcionários e renda dos funcionários para o nível de escala municipal, significando que é possível fazer diferenciações entre os municípios que possuem empresas nos setores da economia criativa e/ou da economia do conhecimento.

Para facilitar a construção das tabelas analíticas com relação aos dados da RAIS é importante seguir as informações do SEBRAE (2012) com relação as atividades da

[153] Sítio de pesquisa da RAIS - http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php

classe CNAE 2.0. Segue o quadro I listando as atividades de destaque para a pesquisa na área de inovação.

Quadro I: Classe CNAE 2.0

Setores Criativos	Código	Classes da CNAE 2.0
Arquitetura e design	32116	Lapidação de gemas e fabricação de artefatos de ourivesaria e joalheria
	32124	Fabricação de bijuterias e artefatos semelhantes
	71111	Serviços de arquitetura
	74102	Design e decoração de interiores
Artes performáticas	90019	Artes cênicas, espetáculos e atividades complementares
	90035	Gestão de espaços para artes cênicas, espetáculos e outras atividades artísticas
	94936	Atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte
Artes Visuais, plásticas e escritas	74200	Atividades fotográficas e similares
	90027	Criação artística
Audiovisual	32205	Fabricação de instrumentos musicais
	59111	Atividades de produção cinematográfica, de vídeos e de programas de televisão
	59120	Atividades de pós-produção cinematográfica, de vídeos e de programas de televisão
	59138	Distribuição cinematográfica, de vídeo e de programas de televisão
	59145	Atividades de exibição cinematográfica
	59201	Atividades de gravação de som e de edição de música
	60101	Atividades de rádio
	60217	Atividades de televisão aberta
	60225	Programadoras e atividades relacionadas à televisão por assinatura
	77225	Aluguel de fitas de vídeo, DVDs e similares
Edição e impressão	58115	Edição de livros
	58123	Edição de jornais
	58131	Edição de revistas
	58191	Edição de cadastros, listas e de outros produtos gráficos
	58212	Edição integrada à impressão de livros
	58221	Edição integrada à impressão de jornais
	58239	Edição integrada à impressão de revistas
	58298	Edição integrada à impressão de cadastros, listas e de outros produtos gráficos
	63917	Agências de notícias
Ensino e Cultura	85937	Ensino de arte e cultura
	85929	Ensino de idiomas
Informática	62015	Desenvolvimento de programas de computador sob encomenda
	62023	Desenvolvimento e licenciamento de programas de computador customizáveis
	62031	Desenvolvimento e licenciamento de programas de computador não-customizáveis
	62040	Consultoria em tecnologia da informação
	62091	Suporte técnico, manutenção e outros serviços em tecnologia da informação
	63119	Tratamento de dados, provedores de serviços de aplicação e serviços de hospedagem na internet
	63194	Portais, provedores de conteúdo e outros serviços de informação na internet
Patrimônio Patrimônio	91015	Atividades de bibliotecas e arquivos
	91023	Atividades de museus e de exploração, restauração artística e conservação de lugares e prédios históricos e atrações similares
	91031	Atividades de jardins botânicos, zoológicos, parques nacionais, reservas ecológicas e áreas de proteção ambiental

p. 678

Pesquisa e Desenvolvimento	72100	Pesquisa e desenvolvimento experimental em ciências físicas e naturais
	72207	Pesquisa e desenvolvimento experimental em ciências sociais e humanas
Publicidade e Propaganda	73114	Agências de publicidade
	73190	Atividades de publicidade não especificadas anteriormente

Fonte: SEBRAE (2012)

Outro indicador que diferenciará as realidades dos municípios na perspectiva da inovação são as consultas e extrações de dados estatísticos do comércio exterior brasileiro na plataforma Comex Stat[154] do MDIC. De acordo com o sítio as consultas de exportação e importação podem ser feitas a partir de 1997 até o ano atual, detalhados mês a mês ou agregados por ano. É possível também utilizar filtros para restringir sua consulta e os detalhamentos para escolher quais colunas serão exibidas. Os indicadores que podem ser obtidos são: valor FOB (US$) e quilograma líquido, tanto para importação quanto para exportação.

A segunda etapa do procedimento metodológico é aprofundar a análise em estruturas produtivas, isto é: Selecionar algumas cadeias produtivas cujas dinâmicas parece ter tido efeitos na aceleração de dinâmicas de urbanização em partes da área de estudo, verificando suas fragilidades e competências; Pesquisar artigos científicos, notas técnicas, trabalhos, entre outros as principais dificuldades tecnológicas nos elos da cadeia produtiva; Desenvolver trabalho de campo para coletar informações e dados primários para cada cadeia produtiva selecionada; Desenhar as principais cadeias produtivas dos setores de referência da economia[155] . Essa etapa está relacionada a uma boa pesquisa de referência e a diversos trabalhos de campo para reconhecer, na área de estudo, as potencialidades de setor econômico a partir de uma lógica de cadeia produtiva, arranjo produtivo local ou mesmo grandes projetos estruturantes. Por esse motivo os procedimentos, neste caso, são peculiares a cada pesquisa, mas para a construção dos desenhos das cadeias é recomento analisar o trabalho de Cavalcanti et al (2017).

A terceira etapa dos procedimentos tem como foco a relação mais específica da ciência, tecnologia e inovação para a área de estudo, suas etapas são: Pesquisar as principais estruturas de promoção da ciência, tecnologia e inovação a partir dos principais atores do sistema territorial de inovação da área de estudo; Identificar as principais estruturas produtivas e arranjos produtivos (setor privado – empresas e outras instituições); Pesquisar a PINTEC - IBGE (Pesquisa de Inovação) para saber o que é considerado pelo IBGE como inovação e fazer uma avaliação (http://www.pintec.ibge.gov.br/); Identificar as principais instituições de educação, pesquisa e fomento; Identificar as principais instituições que promovem depósito de patente no INPI e se há relações com outras instituições e empresas (setor produtivo privado); Identificar os grupos de pesquisa da base de dados do diretório de grupo de pesquisa da CNPq/CAPES (http://lattes.cnpq.br/web/dgp) os principais grupos de

[154] Sítio para coleta de dados de importação e exportação do MDIC: http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home

[155] Utilizar software gratuito YED (https://www.yworks.com/products/yed) para desenvolvimento de cadeias produtivas e metodologia de Cavalcanti et al (2017) para construção de desenho de cadeias produtivas.

pesquisa que atual nos setores da economia e identificar as principais relações parcerias institucionais (privadas e públicas) e o tipo de relação.

Ainda sobre esses indicadores de ciência, tecnologia e inovação, é possível verificar a atuação de grupos de pesquisa do CNPq no território, suas relações com empresas (quadro II), localidade e seus tipos de relação (RAPINI, 2007). De acordo com a autora, o Diretório dos Grupos de Pesquisa do CNPq reúne informações sobre os grupos de pesquisa em atividade no País abrangendo pesquisadores, estudantes, técnicos, linhas de pesquisa em andamento, produção científica, tecnológica e artística geradas pelos grupos.

Quadro II: tipos de relacionamentos entre os grupos de pesquisa com outras instituições

1	Atividades de consultoria técnica não englobadas em qualquer das categorias anteriores.
2	Atividades de engenharia não-rotineira inclusive o desenvolvimento de protótipo, cabeça de série ou planta-piloto para o parceiro.
3	Desenvolvimento de software para o parceiro pelo grupo.
4	Fornecimento, pelo grupo, de insumos materiais para as atividades do parceiro sem vinculação a um projeto específico de interesse mútuo.
5	Outros tipos predominantes de relacionamento que não se enquadrem em nenhum dos anteriores.
6	Pesquisa científica com considerações de uso imediato dos resultados.
7	Pesquisa científica sem considerações de uso imediato dos resultados.
8	Transferência de tecnologia desenvolvida pelo grupo para o parceiro.
9	Treinamento de pessoal do parceiro pelo grupo, incluindo cursos e treinamento "em serviço".
11	Desenvolvimento de software não-rotineiro para o grupo pelo parceiro.
14	Treinamento de pessoal do grupo pelo parceiro, incluindo cursos e treinamento "em serviço".

Fonte: Diretório dos Grupos de Pesquisa do CNPq (2017)

Todos esses procedimentos servem para propor caminhos para diferenciar processo de urbanização e processo de metropolização, tendo como ponto chave a identificação, com base em dados coletados em escala municipal, das realidades do processo de inovação e da configuração de redes. Um dos parâmetros do processo de metropolização estaria vinculado às atividades de inovação, pois essa realidade gera um dos pilares do desenvolvimento tecnológico (Schumpeter, 1982) e é um dos elos para a criação e consolidação das redes no capitalismo globalizado contemporâneo (Castells, 2000).

POR UMA METRÓPOLE INOVADORA: O CASO DO SISTEMA PORTUÁRIO PARAÍBA/PERNAMBUCO

A evolução crescente dos fluxos de mercadorias no Mundo, notadamente no domínio marítimo, provocou uma reestruturação da organização e das infraestruturas portuárias na maioria dos portos. Essa transformação provocou ao mesmo tempo uma reestruturação dos territórios conectados aos portos, em particular as cidades e as relações entre os diversos atores econômicos, políticos e sociais. O mundo portuário encontra-se confrontado à necessidade em responder de uma forma eficaz ao crescimento do comercio internacional conferindo-lhe o papel de verdadeira “espinho dorsal” das trocas de mercadorias internacionais (Frémont, 2007) concentrando acima de 90% os bens produzidos transportados pelos mares. É através da internacionalização crescente da produção de bens e à sua terceirização, com a “explosão” do setor dos serviços que o setor do transporte marítimo reforça cada vez mais seu papel central na organização de fluxos e de redes tanto materiais que

imateriais. Esses serviços tornam-se cada vez mais complexos, solicitam serviços específicos dentro dos quais a logística ocupa um papel estratégico. Nesse contexto, as cidades e os portos são os verdadeiros organizadores dessas redes complexas. As cidades e os portos centralizam os recursos tecnológicos, as infraestruturas técnicas, o acesso ao conhecimento e aos recursos humanos qualificados, fontes essenciais de bom desempenho socioeconômico. A organização institucional das cidades e dos portos aparece extremamente relevante na perspectiva de sustentar e promover o reforço dos territórios. Os processos de metropolização em curso podem se tornar essenciais na articulação de redes produtivas específicos e inovadores. A metrópole não pode ser mais avaliada somente à partir de critérios da urbanização. O desenvolvimento e o dinamismo de uma metrópole se mede à partir de sua capacidade de organização : organização dos fluxos econômicos, valorização desses fluxos num contexto local favorecendo o emprego. Se trata da capacidade da metrópole em oferecer uma densidade de serviços de qualidades e específicos. “A metrópole é um mediador econômico (concepção, produção e mercado), um mediador social e um mediador entre o interior e o exterior” (De Roo, 1997). Os portos aparecem então com agentes fundamentais ao serviço da consolidação da metrópole.

No Brasil, o setor portuário conheceu varias mudanças importantes desde a extinção da Empresa de Portos do Brasil S/A (Portobrás) em 1990, empresa que conhecia sérios problemas na formulação de uma politica nacional eficiente. Diante do contexto dos anos 90, o sistema portuário necessitava de uma modernização profunda englobando tantos aspectos infraestruturais que organizacionais. As leis de modernização dos portos de 1993 e 1996 (Lei 8630/93, Lei 9 277/96) foram um marco importante da redefinição da regulamentação do setor no país. A modernização, além da abertura a iniciativa privada da gestão dos terminais mas com permanência da gestão do porto pelas companhias das docas (pertencendo a União), ofereceu também a possibilidade de municipalizar os portos, dando sinais claros de descentralização das gestões. No entanto, poucos portos optaram pela municipalização, fator que contribuiu à constituição de uma politica nacional dando pouca legitimidade à constituição de relações territoriais inovadoras. Esse contexto favoreceu a estruturação de logicas de cunho desenvolvimentista oriunda de uma visão tecnicista, os portos foram enxergados como estruturadores do espaço sem portanto promover um projeto verdadeiramente territorializado. A municipalização dos portos foi positiva para as cidades portuárias que a adotaram como Itajaí (SC). A constituição de redes especificas ás atividades portuárias encontrou um apoio na elaboração de politicas municipais oriundas para fortalecer a interação entre os atores, reforçando as redes e o território.

p. 681

Enfim, a nova Lei dos Portos (Lei 12 815/2013) deu continuidade a modernização do setor estimulando o investimento privado no setor, mas criando um sistema dual favorecendo a criação de Terminais privados operando num quadro regulatório mais flexível que o dos portos organizados públicos. O quadro regulamentar atual do setor portuária pode portanto dificultar a elaboração de estratégias comuns envolvendo a metropolização do sistema portuário Pernambuco/Paraíba.

O sistema portuário Pernambuco/Paraíba é composto de três portos cujo o principal é o porto de Suape (50 Km ao Sul de Recife), seguido do porto de Recife, ambos em Pernambuco, e o porto de Cabedelo na Paraíba (situado na concentração

urbana de João Pessoa). O porto de Suape é um dos principais portos brasileiros (10 lugar dos 20 primeiros, ANTAQ, 2017). Os portos de Recife e Cabedelo são médios, a concorrência de Suape polariza ao seu favor os fluxos da região. Os três portos são portos organizados públicos de tipo Landlord cuja propriedade é da união ou, no caso de Suape do Estado de Pernambuco. Os terminais estão arrendados à atores privados sob concessões podendo variar entre 20 e 25 anos.

No contexto do sistema portuário, Suape aparece como o lugar de uma vontade politica, publica de crescimento e de desenvolvimento. Ele foi pensado numa perspectiva de longo prazo (como a maioria dos investimentos em infraestruturas portuárias), mas na prática, os portos estão compostos de atividades privadas de diversos níveis, reagindo com rapidez à mudanças conjunturais, custos, podendo assim decidir partir por outro lugar. A conciliação da vontade publica e da atividade econômica privada deve ser construída, a metrópole aparece então como intermediário para a valorização do território e da atividade econômica através da elaboração/promoção/fortalecimento de redes especificas ao território inter-metropolitano. Mas, a ideia de complementaridades entre praças portuárias mesmo próximas é ainda pouco trabalhada pelos agentes que administram esses portos.

No caso do sistema portuário Pernambuco/Paraíba, o perfil dos três portos (cargas diversas; Suape é atualmente o 7° maior porto em termos de carga conteineirizada) favorece a inserção dos bens nos circuitos locias/regionais, agregando valor e reforçando as redes produtivas da metrópole. Os portos médios podem se adequar mais rapidamente à economia local favorecendo a constituição de redes portuárias complementares podendo elaborar estratégias de cooperações para captar novos fluxos e ao mesmo tempo manter uma concorrência desejável. O sistema portuário, através de Suape, Recife e Cabedelo, poderia se tornar um poderoso instrumento de uma dinâmica de metropolização no âmbito das regiões intermediárias de João Pessoa e Recife, verificando a hipótese de Moura (2016) quanto à constituição de um arranjo urbano-regional Recife / João Pessoa. Mas, para se tornar um instrumento de metropolização, o sistema portuário Pernambuco/Paraíba precisa da atualização inovadora do quadro institucional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Espera-se encontrar grandes descontinuidades espaciais e concentração das inovações em poucas cidades, visto que, a área de estudo está inserida em uma região periférica, subdesenvolvida, no âmbito da qual o processo de aceleração da urbanização reproduz sobretudo o subdesenvolvimento . No recorte espacial definido para pesquisa, há uma fachada oceânica que foi desde o século XVII o locus de articulação entre uma economia mundo e os lugares habitados que se constituíram para extrair valor dessa parte do mundo. Para que essa articulação ocorresse era necessária a implantação de infraestruturas especializadas: os portos. Verificar o quanto essas infraestruturas, que sofreram diversas modernizações, podem, hoje em dia, sinalizar inovações que desenham um sistema territorial para além das cidades seria um importante parâmetro da dinâmica de metropolização. : Nessa proposta metodológica, propõe-se examinar se, um pouco mais distante da fachada oceânica, as regiões intermediárias de Campina Grande e Caruaru, com fortes indicadores de expansão da

urbanização apresentam por meio de inovações sinais de uma crescente integração a uma dinâmica de metropolização estendida para além das capitais portuárias.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTE AQUAVIÁRIO – ANTAQ. Anuário 2017. http://web.antaq.gov.br/ANUARIO/

ARTHUR, W. Brian. Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events. Economic Journal, v. 97, p. 642-65. 1989.

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 2000

CAVALCANTI, Roberta Medeiros de Souza; PIMENTEL NETO, José Geraldo; SALVADOR, Heitor. Oliveira.; CAVALCANTI, Antônio Vaz de Albuquerque. Governança setorial local e a sua importância na análise do sistema estadual de inovação: um debate metodológico para o estudo de caso do APL de laticínios em Pernambuco. In: Semana Universitária da Universidade de Pernambuco, 2017, Garanhuns. Semana Universitária da Universidade de Pernambuco. Garanhuns: Universidade de Pernambuco, 2017. v. 1. p. 1-4.

DE ROO, Priscilla; Marseille au sud: la relation metrópole-échanges. 85-95. In BAUDOUIN, Thierry; COLLIN, Michèle; PRELORENZO, Laurent; Urbanité des cités portuaires. Paris, Ed. L'Harmattan Maritimes, 401 p.

EDQUIST, C. Identification of Policy Problems in Systems of Innovation through Diagnostic Analysis. In: PRIME-LATIN AMERICA CONFERENCE, Mexico City, sep. 2008.

FERNANDES, Ana Cristina de Almeida. Sistema territorial de inovação ou uma dimensão de análise na geografia contemporânea. In: Eliseu Savério; SILVA, Charlei A; SANT'ANNA NETO, João Lima; MELAZZO, Everaldo Santos. (Org.). A diversidade da Geografia brasileira. Escalas e dimensões da análise e da ação. 1ed.Rio de Janeiro: Consequência, 2016.

FERNANDES, A. C.; LIMA, J. P. R. Cluster de serviços: contribuições conceituais a partir de evidências do pólo médico do Recife. Nova Economia, Minas Gerais, v. 16, n. 1, p. 11-47, 2006.

FREEMAN, C. The 'National System of Innovation' in historical perspective. Journal of Economics, Cambridge, v. 19, p. 5-24, 1995.

FREEMAN, C.; SOETE, L. The economics of industrial innovation. London, Pinter, 1997.

HARVEY, D. The limits to capital. Oxford, Basil Blackwell, 1984.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo 2010. Rio de Janeiro, RJ, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE- DIRETORIA DE GEOCIÊNCIAS, COORDENAÇÃO DE GEOGRAFIA. Divisão Urbano Regional 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE - DIRETORIA DE GEOCIÊNCIAS, COORDENAÇÃO DE GEOGRAFIA. Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE - DIRETORIA DE GEOCIÊNCIAS, COORDENAÇÃO DE GEOGRAFIA. Divisão Regional do Brasil em

Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.
INSTITUTO PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Panorama da economia criativa no brasil, Rio de Janeiro: IPEA, 2013. Acessado em: 10/10/2018 disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1880.pdf
LUNDVALL, B.-Å. National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning. London: Pinter Publishers, 1992.
MARX, Karl. O Capital: Crítica da Economia Política. Livro 3, v. IV. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1981.
MOSELEY, F. Uma crítica da teoria da produtividade marginal como preço do capital. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, 35: 109-120, 2013.
MOURA, Rosa. Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016, 320 p.
RAPINI, Márcia Siqueira. (2007). Interação universidade-empresa no Brasil: evidências do Diretório dos Grupos de Pesquisa do CNPq. Estudos Econômicos (São Paulo), 37(1), 211-233.
SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. Economia criativa do Rio de Janeiro e as MPE. SEBRAE - BOLETIM QUADRIMESTRAL, Rio de Janeiro, 2012 acessado em: 10/10/2018 disponível em: http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RJ/Menu%20Institucional/Sebrae_SET_nov12_ec_crtv.pdf
SCHUMPETER, Joseph. A Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucro, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. Rio de Janeiro: Nova Cultural, 1982.

REDES GLOBAIS DE INFORMAÇÃO NO TERRITÓRIO BRASILEIRO: A RECONFIGURAÇÃO RECENTE DO CIRCUITO PUBLICITÁRIO DE SÃO PAULO

Eduardo Augusto Wellendorf Sombini

Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)
eduardosombini@gmail.com

Adriana Maria Bernardes da Silva

Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)
abernar@ige.unicamp.br

INTRODUÇÃO

A rede urbana brasileira se transformou radicalmente nas últimas décadas. A integração do território nacional, por meio de redes e fluxos materiais e imateriais, permitiu a expansão dos vetores de modernização capitalista em todas as regiões do país e a centralização do comando nas metrópoles primazes da rede urbana nacional. O aprofundamento da divisão territorial do trabalho levou à formação de densos circuitos espaciais produtivos e círculos de cooperação no espaço (SANTOS, 1986) que vêm contribuindo de forma decisiva na reconfiguração produtiva do território nacional. Entre esses, destacam-se os circuitos informacionais (SILVA, 2001) que acomodam os serviços especializados às empresas.

O alargamento dos contextos da globalização (SANTOS, 2006) no Brasil, sobretudo a partir da década de 1990, foi acompanhado pelo reforço do papel de São Paulo como o principal centro de decisão da economia e do território nacionais. Como consequências das demandas crescentemente sofisticadas de empresas brasileiras e estrangeiras instaladas na cidade, São Paulo passou a concentrar, de forma mais pronunciada, as atividades terciárias avançadas. Estas incluem serviços de auditoria, consultoria, contabilidade, marketing, pesquisa e desenvolvimento, relações públicas, tecnologias da informação, e empresas especializadas, como os escritórios de advocacia e as agências de publicidade.

As agências de publicidade e empresas correlatas, fortemente aglomeradas em São Paulo há várias décadas, compõem uma das expressões mais claras dos processos de concentração e centralização de capital que vêm reconfigurando diversos setores da economia brasileira nas últimas décadas. As fusões e aquisições de agências de publicidade brasileiras por empresas transnacionais são a principal demonstração da inserção atual de São Paulo e do país nas redes de informações estruturadas por agências de publicidade e conglomerados de comunicação globais, sediadas nas principais cidades globais (SASSEN, 1991) – Nova York, Londres e Tóquio. O circuito publicitário de São Paulo vem sendo crescentemente incorporado às lógicas globais comandadas por essas corporações.

p. 686

A geografia econômica anglo-saxã vem se preocupando, desde a década de 1980, com essas transformações do setor publicitário. Pouco tem sido feito no Brasil, contudo. A publicidade vem sendo objeto de análise nas ciências sociais, sobretudo na perspectiva crítica das estratégias de difusão de hábitos de consumo na sociedade brasileira. Há, porém, amplas lacunas no debate sobre a economia política do setor e, de forma ainda mais pronunciada, sobre as dinâmicas territoriais das atividades publicitárias do Brasil. O tema vem despertando pouco interesse da geografia econômica e da geografia urbana do país.

Este trabalho busca contribuir para esse debate. Em primeiro lugar, apresentamos as bases acadêmicas do debate internacional sobre as dinâmicas territoriais do setor publicitário. Em seguida, expomos as transformações recentes do setor publicitário brasileiro e de São Paulo. Por meio de revisão bibliográfica, levantamento de dados do setor e análise de publicações especializadas, discutimos as principais dinâmicas do circuito publicitário de São Paulo. Defendemos que vem ocorrendo uma forte reconfiguração do circuito publicitário paulistano, caracterizada por três processos associados: o aumento do poder econômico das agências globais

instaladas na metrópole paulistana; o reforço, na escala nacional, da concentração dessas atividades em São Paulo e o consequente fortalecimento dos papéis de comando da metrópole na rede urbana brasileira; e a reorientação das agências nacionais que, crescentemente incorporadas às redes das agências transnacionais, passam ao mesmo tempo a adaptar campanhas globais no território brasileiro e a participar da criação de conteúdos criativos de escala internacional.

A GEOGRAFIA ECONÔMICA E A GLOBALIZAÇÃO DA PUBLICIDADE

A produção recente da geografia econômica

Tem havido, desde a década de 1980, um interesse considerável da geografia econômica pelo setor de publicidade. Há, atualmente, literatura relevante sobre as lógicas econômicas e territoriais das agências de publicidade e de suas relações com clientes, empresas de mídia e atividades correlatas, como o marketing, a pesquisa de mercado e as relações públicas. Ressaltamos duas perspectivas da literatura sobre o tema, frequentemente combinadas.

A primeira explora as dimensões culturais e ideológicas da produção publicitária globalizada, associando a internacionalização econômica das agências e dos seus clientes à criação de imagens e mensagens pretensamente universalizantes, que estruturam estratégias de campanhas globais (LESLIE, 1995). Essa perspectiva dialoga diretamente com a literatura sobre economia cultural (SCOTT, 2000), demonstrando que essas campanhas são produzidas em poucas metrópoles, que concentram redes densas de empresas e trabalhadores ancoradas territorialmente.

A segunda perspectiva coloca em evidência o debate sobre as particularidades dos serviços intensivos em conhecimento, como o trabalho organizado em projetos (GRABHER, 2002), a criação de vínculos interpessoais e interfirmas pautados na proximidade geográfica e a gestão do conhecimento tácito (GERTLER, 2003) em empresas transnacionais, em que unidades territorialmente distantes são articuladas em redes corporativas de extensão global. As atividades publicitárias são particularmente sensíveis a essas questões, já que os fluxos de criatividade e as relações de confiança no interior das firmas e com os clientes são fatores estruturantes da performance econômica das empresas do setor. Daí decorre o interesse em compreender as estruturas de governança subjacentes à organização da publicidade.

Pesquisadores vêm recorrendo a esses temas para analisar campanhas globais que demandam conteúdos simbólicos generalistas – com ressonância em diversos países e culturas – e que, ao mesmo tempo, precisam incorporar narrativas com apelos nacionais, regionais e locais. As campanhas globais colocaram em evidência as articulações entre conteúdos culturais de estratos sociais e de lugares específicos, por um lado, e as estratégias de difusão na escala local, por outro. Esse formato publicitário suscitou a realização de um conjunto de pesquisas que partem da premissa de que a globalização da publicidade é mais complexa que os discursos *tout court* de homogeneização cultural e de transferência do trabalho criativo – baseado na escala nacional, no período anterior – para as sedes das agências de publicidade nos países centrais (FAULCONBRIDGE, 2011). Ambos processos estão presentes, mas há uma série de evidências que demonstram que as articulações interescalares da produção e

da difusão publicitária vem se tornando mais intrincadas com a globalização desse circuito.

Houve, portanto, um deslocamento em direção a análises que buscam incorporar a importância dos lugares e das regiões em um período de interconexão econômica e cultural globais. Essa mudança vem ocorrendo de diversas maneiras: desde o reconhecimento dos fatores econômicos e culturais enraizados nos lugares – que definem os contextos culturais, econômicos e sociais da criação publicitária –, até a apreensão das novas camadas de segmentação de mercado, crescentemente delimitadas por marcos geográficos – que implica na exigência de ajustes das campanhas para audiências com comportamentos e valores de consumo distintos.

A circulação global de informações do campo do marketing e da publicidade se estrutura constantemente em fatores simbólicos geograficamente circunscritos (MOLOTCH, 1996, 2002). Marcas e produtos, além de incorporar em suas estratégias de promoção elementos que remontam a lugares específicos, também se organizam a partir de tramas territoriais, em que diferentes mercados regionais ou nacionais recebem diferentes métodos de comunicação persuasiva. Alguns produtos, por sua vez, não se encaixam no formato das campanhas globais, na medida em que as expectativas e as aspirações de consumo variam intensamente em diferentes países. É o caso, por exemplo, da indústria automobilística, que emprega estratégias de criação e promoção de marcas e produtos muito mais sensíveis às particularidades nacionais.

p. 688

O tema da globalização das agências de publicidade, por incorporar as questões apresentadas e diversas outras de repercussão geográfica, vem sendo o aspecto mais analisado pela literatura da geografia econômica sobre o assunto.

Contornos da globalização das agências de publicidade

No pós-guerra, as grandes agências de publicidade de vários países centrais, notadamente Estados Unidos, Inglaterra, França e Japão, passaram a ampliar sua presença no exterior, por meio de investimentos estrangeiros diretos e, esporadicamente, de fusões e aquisições de empresas nacionais de países estrangeiros. Em muitos países, como o Brasil, agências nacionais tiveram forte protagonismo nos mercados publicitários até a década de 1970.

A penetração dos mercados nacionais por agências estrangeiras foi um processo lento, que perpassou a evolução do setor por muitas décadas. Desde as primeiras décadas do século XX, diversas agências instalaram escritórios em países estrangeiros com o intuito principal de atender as corporações que, ao se internacionalizar, incentivavam a instalação de filiais das agências de seus países de origem nos países em que se instalavam. É o caso, entre outros, do escritório brasileiro da McCann-Erickson (atual McCann), criado em 1935 no Rio de Janeiro. Em seus primeiros anos, a agência obteve as contas da Goodyear, da Nestlé, da Colgate-Palmolive e da Coca-Cola, e foi uma das responsáveis pela crescente profissionalização do setor publicitário brasileiro (LOPES, 2016).

A partir da década de 1980, a globalização das agências de publicidade se acelerou. Essas companhias passaram a acompanhar de forma mais expressiva a expansão internacional de clientes de diversos setores industriais e de serviços. A globalização das agências de publicidades acompanhou pari passu a expansão global

dessas corporações. Mais que simples reflexo desse processo, a criação de redes internacionais de filiais e associadas das agências globais foi essencial para permitir a internacionalização das corporações industriais e de serviços. A manipulação de dados dos consumidores em escala global permitiu a criação de bancos de dados, diagnósticos e análises, viabilizando a promoção de estratégias mais sofisticas de promoção de marcas, desenvolvimento de produtos e difusão de padrões e de hábitos de consumo generalizado.

Para Leslie (1995), os serviços oferecidos pelas agências de publicidade globais – como o desenvolvimento concomitante de marcas e produtos em diversos mercados nacionais, a criação de campanhas globais e a compra conjunta de espaços de mídia em veículos de mídia de países diferentes – foram bases fundamentais para a expansão internacional desses clientes.

A globalização das agências de publicidade, portanto, marca uma ruptura: o período marcado pela promoção mercadológica de um conjunto uniforme de mercadorias em um mercado específico foi sucedido por outro, caracterizado pela promoção de um conjunto uniforme de significados simbólicos de mercadorias específicas no mercado global.

Esse processo criou uma estrutura empresarial comandada por agências globais e grandes conglomerados de comunicação. Permitiu também o fortalecimento econômico e criativo de pequenas agências especializadas, capazes de oferecer serviços ágeis e inovadores e se contrapor à crescente moderação das agências globais no desenho das campanhas.

As agências de porte médio – circunscritas a mercados nacionais muitas vezes fortemente dependentes de clientes estrangeiros – foram as grandes perdedoras desse processo e se viram obrigadas a se associar a agências maiores ou, por estratégias agressivas de crescimento orgânico ou fusões e aquisições, buscar se expandir. É o caso, por exemplo, do Canadá: a produção publicitária nacional passou a ser comandadas por corporações globais sediadas nos EUA, que drenaram a atividade do país e causaram grandes prejuízos nesse segmento (LESLIE, 1995).

Há, atualmente, cinco grandes grupos empresariais que detém as maiores agências, as contas mais vultosas e os maiores faturamentos da publicidade no mundo: WPP (receita estimada de US$ 18,7 bi em 2015), Omnicom Group (US$ 15,1 bi), Publicis Groupe (US$ 10,6 bi), Interpublic (US$ 7,6 bi) e Dentsu (US$ 6,3 bi). A oligopolização do setor seria ainda maior se a fusão entre os grupos Omnicom e Publicis tivesse se concretizado. Anunciada em 2013, a operação criaria uma companhia com receita estimada, em valores da época, de US$ 35 bi, que ultrapassaria a WPP como líder do mercado global[156]. No Brasil, se estimou que 60% do mercado de publicidade e propaganda seria controlado pela nova corporação, reconfigurando profundamente o setor. A operação foi cancelada no ano seguinte.

A entrada recente de grandes corporações de consultoria na produção publicitária vem produzindo fortes rupturas no setor. Accenture, Deloitte, KPMG, McKinsey e PwC vem comprando agências de publicidade e ampliando a participação

156 BOUÇAS, Cibelle. Nova mega-agência vai liderar mercado brasileiro. *Valor Econômico*, 29 jul. 2013. Disponível em: bit.ly/2R9u8s2. Acesso em: 11 jul. 2018.

no mercado de forma agressiva, ameaçando as empresas estabelecidas[157]. A Deloitte Digital e a Accenture Interactive ocuparam, em 2014, a 13ª. e a 14ª. posições, respectivamente, no ranking das maiores agências de publicidade globais (tabela 1).

Tabela 1 – Ranking das 25 maiores agências de publicidades globais, por receita

Ranking	Rede	Controladora	Sede	Receita (US$) 2013	2014	Variação (%)
1	Young & Rubicam	WPP	Nova York	3,590,000,000	3,670,000,000	2.23
2	McCann Worldgroup	Interpublic Group of Cos.	Nova York	2,909,000,000	3,097,000,000	6.46
3	DDB Worldwide Communications Group	Omnicom Group	Nova York	2,729,000,000	2,865,000,000	4.98
4	Dentsu (Japan)	Dentsu Inc.	Tóquio	2,848,000,000	2,775,000,000	-2.56
5	BBDO Worldwide	Omnicom Group	Nova York	2,513,000,000	2,620,000,000	4.26
6	Ogilvy & Mather	WPP	Nova York	2,325,000,000	2,432,000,000	4.60
7	Epsilon	Alliance Data Systems Corp.	Dallas	1,953,000,000	2,074,000,000	6.20
8	TBWA Worldwide	Omnicom Group	Nova York	1,841,000,000	1,881,000,000	2.17
9	Publicis Worldwide	Publicis Groupe	Paris	1,697,000,000	1,726,000,000	1.71
10	IBM Interactive Experience	IBM Corp.	Nova York		1,590,000,000	
11	Dentsu Aegis Network	Dentsu Inc.	Londres	1,646,000,000	1,582,000,000	-3.89
12	Havas Creative Group	Havas	Paris	1,483,000,000	1,537,000,000	3.64
13	Deloitte Digital	Deloitte	Nova York		1,470,000,000	
14	Accenture Interactive	Accenture	Nova York/Londres		1,408,000,000	
15	Leo Burnett Worldwide	Publicis Groupe	Chicago	1,365,000,000	1,380,000,000	1.10
16	FCB	Interpublic Group of Cos.	Nova York	1,294,000,000	1,304,000,000	0.77
17	J. Walter Thompson Co	WPP	Nova York	1,227,000,000	1,264,000,000	3.02
18	Hakuhodo	Hakuhodo DY Holdings	Tóquio	1,164,000,000	1,243,000,000	6.79
19	BlueFocus	BlueFocus Communication Group	Pequim	729,000,000	1,095,000,000	50.21
20	SapientNitro	Publicis Groupe	Boston	863,000,000	937,000,000	8.57
21	Saatchi & Saatchi	Publicis Groupe	Nova York	904,000,000	922,000,000	1.99
22	Experian Marketing Services	Experian	Nova York	874,000,000	881,000,000	0.80
23	Grey Group	WPP	Nova York	842,000,000	873,000,000	3.68
24	DigitasLBi	Publicis Groupe	Boston	808,000,000	871,000,000	7.80
25	Cheil Worldwide	Cheil Worldwide	Seul	791,000,000	845,000,000	6.83
10 primeiras				22,405,000,000	24,730,000,000	
25 primeiras				36,395,000,000	42,342,000,000	

Fonte: Advertising Age - World's 25 largest consolidated agency networks

p. 690

A concentração e a centralização de capital do segmento das agências de publicidade tiveram como implicação o fortalecimento dos centros de decisão dessas corporações nas metrópoles dos países centrais que abrigam suas sedes há décadas, com a liderança incontestável de Nova York. Boa parte das maiores agências globais em receita têm sede na cidade. Outras metrópoles, como Tóquio e Londres, sediam algumas dessas agências, em proporção muito menor (tabela 1).

Esse processo teve implicações na arquitetura das hierarquias urbanas globais do período, crescentemente liderada por metrópoles que acumularam os papéis de comando do capitalismo transnacionalizado. A globalização das agências de publicidade também criou fortes pressões competitivas nos mercados nacionais dos países periféricos, estimulando fusões e aquisições das agências desses países. Essa tendência à concentração e centralização de capital na escala nacional impulsionou a aglomeração das atividades publicitárias nas metrópoles primazes desses países,

157 BARBIERI, Cristiane. O meio e a mensagem. *Valor Econômico*, 20 abr. 2017. Disponível em: bit.ly/2RfqcWE. Acesso em: 11 jul. 2018.

esvaziando as antigas delimitações locais e regionais dos mercados. O caso brasileiro, com a extrema concentração dessas atividades em São Paulo, é exemplar dessas transformações das últimas décadas.

No interior dos conglomerados de comunicação e das agências globais de publicidade, diversas unidades empresariais foram mantidas depois das fusões ou das aquisições. O grupo WPP, por exemplo, é proprietário de três grandes agências globais (Young & Rubicam, Ogilvy & Mather e J. Walter Thompson). Muitas dessas agências globais são compostas por diversas empresas, especializadas em funções específicas ou divididas por países.

Ao contrário de outros setores econômicos, em que as antigas empresas costumam ser absorvidas, na publicidade há uma tendência à manutenção das antigas agências, com as mesmas marcas e, comumente, a mesma direção criativa. Esse processo está relacionado às contas que cada rede possui. É usual, no setor publicitário, que uma agência tenha só um cliente de determinado setor, para diminuir as possibilidades de conflito de interesses. Manter várias agências, de alcance geográfico variado, permite que os conglomerados atendam mais de um cliente do mesmo setor, contornando esse problema. Além disso, as agências de publicidade dependem fortemente de relações de confiança com os clientes, bem como do trabalho criativo de profissionais específicos, o que explica o conservadorismo na alteração das estruturas empresariais prévias.

p. 691

A RECONFIGURAÇÃO DO CIRCUITO PUBLICITÁRIO DO BRASIL E DE SÃO PAULO

O Brasil representa o sexto maior mercado de publicidade do mundo, atrás de EUA, China, Japão, Reino Unido e Alemanha (ZENITH, 2018). Os dados sobre o setor publicitário brasileiro são extremamente fragmentados e é difícil traçar uma evolução dos principais indicadores da publicidade do país. A principal fonte de dados do setor (Kantar IBOPE Media) monitora a veiculação e a audiência de vários veículos nas principais regiões metropolitanas do país: São Paulo, Rio de Janeiro, Belém, Belo Horizonte, Campinas, Curitiba, Distrito Federal, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Porto Alegre, Recife, Salvador e Vitória. É a empresa quem disponibiliza os rankings de maiores agências de publicidade e anunciantes do país, por meio das estimativas dos investimentos em compra de espaço publicitário. Os valores apresentados tendem a ser muitas vezes superior ao real, já que não consideram os descontos e as negociações com os veículos, isto é, o valor efetivamente investido em mídia. Não há estimativas de faturamento das agências brasileiras, como o realizado pela Advertising Age nos EUA.

Para este trabalho, sistematizamos dados do IBOPE Kantar Media e do Rais/Caged, do Ministério do Trabalho. Essa fonte disponibiliza estatísticas de estabelecimentos e vínculos de trabalho, discriminados de acordo com as categorias da Cnae (Classificação nacional de atividades econômicas). Utilizamos os dados de vínculos de trabalho das empresas registradas na classe 731 (publicidade). O Rais/Caged tende a subestimar consideravelmente o número de trabalhadores, já que só registra vínculos formais. No entanto, parcela significativa dos funcionários de agências de publicidade e empresas correlatas trabalham como pessoa jurídica e não

são contabilizados nesse sistema. Esta fonte, porém, é a única aproximação possível para obter uma dimensão das características do setor publicitário do país.

Agências

Interessa-nos, em particular, apreender o nível de concentração dessas atividades em São Paulo. Um dos indicadores dessa concentração é a localização das maiores agências do país: entre as 50 primeiras colocadas no ranking de 2014, 41 tinham sede na capital paulista (tabela 2). Os dados demonstram o papel dos conglomerados globais nas dinâmicas da publicidade brasileira: boa parte das 25 maiores agências do país é controlada por um desses grupos empresariais. Na verdade, se trata majoritariamente das divisões brasileiras de agências globais, como a Young & Rubicam, a Ogilvy & Mather (grupo WPP), WMcCann (grupo Interpublic), AlmapBBDO (grupo Omnicom) e Publicis e Leo Burnett (grupo Publicis).

Tabela 2 – Ranking das 25 maiores agências de publicidades do Brasil, por investimentos em mídia

Ranking	Agência	Controladora	Sede	Investimentos (R$)			% do total		Funcionários
				2013	2014	Variação (%)	2013	2014	
1	Young & Rubicam Brasil	WPP	São Paulo	7.397.091.000	7.592.568.000	2,64	6,60	6,27	5.001 - 10.000
2	Ogilvy & Mather Brasil	WPP	São Paulo	3.567.548.000	3.906.843.000	9,51	3,19	3,23	> de 10.001
3	WMcCann	Interpublic Group of Cos.	São Paulo	3.199.117.000	3.879.784.000	21,28	2,86	3,20	501 - 1.000
4	Borghi/Lowe	Lowe and Partners	São Paulo	3.708.665.000	3.451.868.000	-6,92	3,31	2,85	201 - 500
5	AlmapBBDO	Omnicom Group	São Paulo	3.384.046.000	3.449.138.000	1,92	3,02	2,85	201 - 500
6	Havas Worldwide Brasil	Havas	São Paulo	2.243.472.000	2.932.759.000	30,72	2,00	2,42	> de 10.001
7	Africa	Grupo ABC	São Paulo	2.308.283.000	2.751.795.000	19,21	2,06	2,27	201 - 500
8	JWT Brasil	WPP	São Paulo	2.251.883.000	2.654.700.000	17,89	2,01	2,19	5.001 - 10.000
9	Publicis Brasil	Publicis Worldwide	São Paulo	2.562.652.000	2.405.601.000	-6,13	2,29	1,99	201 - 500
10	Leo Burnett	Publicis Groupe	São Paulo	2.088.822.000	2.371.174.000	13,52	1,87	1,96	5.001 - 10.000
11	NBS	Dentsu Inc.	São Paulo	2.065.816.000	2.261.133.000	9,45	1,84	1,87	201 - 500
12	DM9DDB	Grupo ABC/Grupo Omnicom	São Paulo	2.094.216.000	2.185.358.000	4,35	1,87	1,80	201 - 500
13	FCB Brasil**	Interpublic Group of Cos.	São Paulo	2.102.832.000	2.012.500.000	-4,30	1,88	1,66	201 - 500
14	F/Nazca	Publicis Groupe	São Paulo	2.161.473.000	1.919.287.000	-11,20	1,93	1,58	201 - 500
15	Lew Lara\TBWA	Omnicom Group	São Paulo	1.683.930.000	1.805.197.000	7,20	1,50	1,49	51 - 200
16	My Propaganda		São Paulo	1.292.178.000	1.776.215.000	37,46	1,15	1,47	
17	Artplan	Grupo Artplan	Rio de Janeiro	1.120.890.000	1.652.515.000	47,43	1,00	1,36	201 - 500
18	Loducca	Grupo ABC	São Paulo	1.140.805.000	1.476.763.000	29,45	1,02	1,22	51 - 200
19	Neogama	Publicis Groupe	São Paulo	1.749.400.000	1.466.499.000	-16,17	1,56	1,21	51 - 200
20	Talent	Publicis Worldwide.	São Paulo	1.257.344.000	1.353.679.000	7,66	1,12	1,12	51 - 200
21	DPZ	Publicis Groupe	São Paulo	1.064.726.000	1.316.148.000	23,61	0,95	1,09	51 - 200
22	Z+	Havas	São Paulo	1.148.244.000	1.309.370.000	14,03	1,03	1,08	51 - 200
23	Heads Propaganda		Curitiba	752.247.000	1.041.140.000	38,40	0,67	0,86	51 - 200
24	Multi Solution		São Paulo	558.981.000	1.028.526.000	84,00	0,50	0,85	51 - 200
25	Agência We		São Paulo	1.036.828.000	1.022.598.000	-1,37	0,93	0,84	51 - 200
10 primeiras				32.711.581.013	35.396.232.014	8,21	29,21	29,22	
50 primeiras				65.421.309.000	72.677.941.000	11,09	58,41	59,99	
Total				112.000.000.000	121.140.176.000	8,16	100,00	100,00	

Fonte: IBOPE Media

A WMcCann, a AlmapBBDO e o Grupo ABC expressam a reconfiguração do circuito publicitário do país e de São Paulo. A WMcCann é resultado da aquisição, em 2010, da W/ pela McCann, segunda maior agência global em 2015, controlada pelo grupo Interpublic. A W/ foi fundada e comandada por Washington Olivetto, um dos maiores nomes do meio publicitário brasileiro, e se tornou uma das agências publicitárias do país mais premiadas nacional e internacionalmente. A reputação estrangeira da empresa foi um dos fatores mais importantes da projeção internacional

da criação publicitária brasileira. Após a aquisição, o nome da agência incorporou o W, e Olivetto permaneceu como presidente do conselho de administração da empresa até 2018. A Almap foi fundada em 1954 em São Paulo. Em 1988, foi parcialmente adquirida pela BBDO, quinta maior agência global em 2015, e passou a se chamar AlmapBBDO. O grupo ABC, conglomerado de comunicação de Nizan Guanaes fundado em 2002, foi comprado pela Omnicom em 2015. A empresa – a última grande companhia de capital nacional do setor – tinha planos de abrir o capital e se expandir internacionalmente ao largo dos conglomerados do setor. A companhia, porém, não foi capaz de fazer frente aos serviços das redes globais de agências de publicidade, que oferecem análises e estratégias inacessíveis para a empresa brasileira[158], e a possibilidade de o país ter uma companhia entre as maiores do mundo foi frustrada.

Investimentos em mídia

Os investimentos em mídia também demonstram a centralidade da capital paulista no circuito publicitário brasileiro. Em 2017, a praça de São Paulo do IBOPE – que corresponde, grosso modo, à região metropolitana – recebeu 24.6% de todo o investimento publicitário do país. Isto significa que, além de sediar uma parte considerável da produção publicitária no país, a compra de espaços de mídia também está fortemente concentrada em São Paulo (tabela 3).

Tabela 3 – Ranking dos investimentos publicitários por praça

p. 693

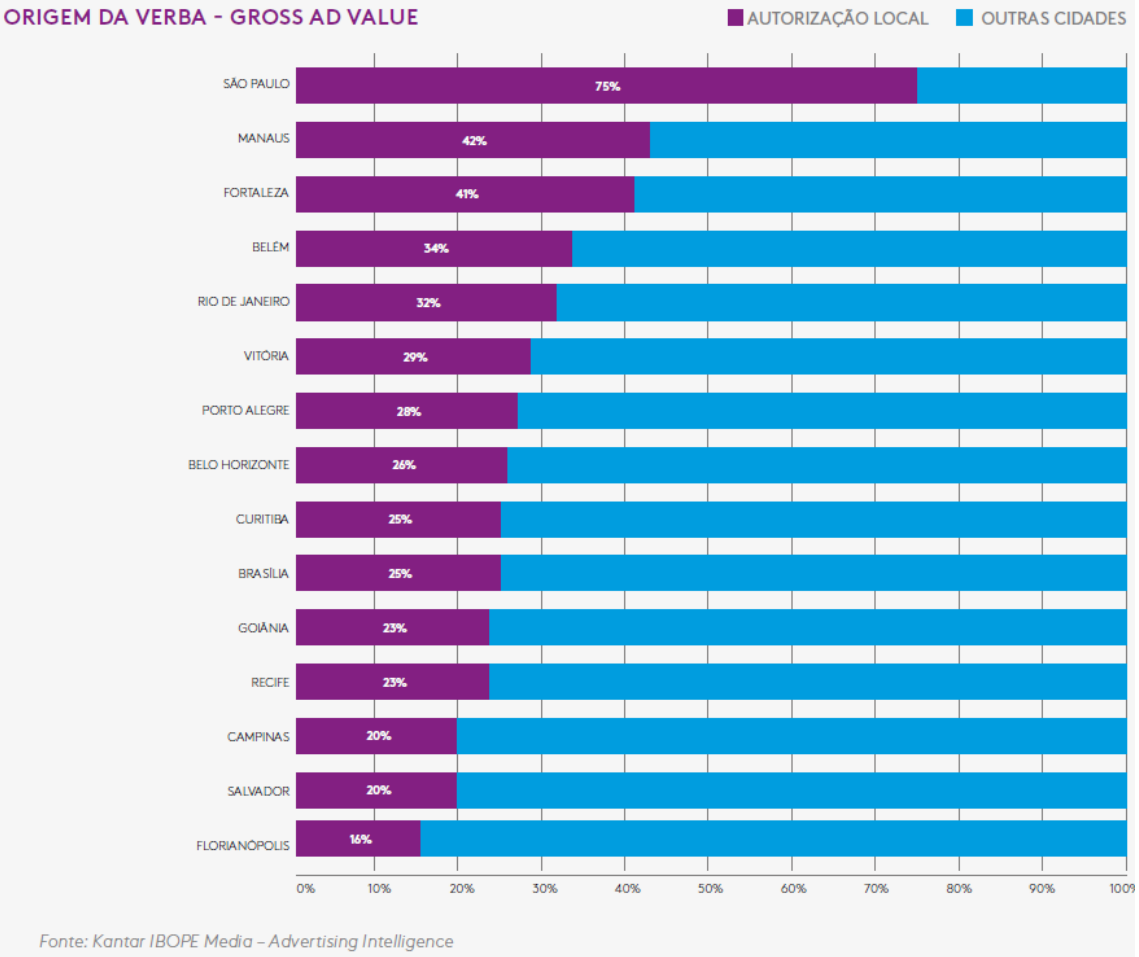
PRAÇAS	Jan a Dez/2017		Jan a Dez/2016	
	GROSS AD VALUE* R$ (000)	(%)	GROSS AD VALUE* R$ (000)	(%)
Total	**134.089.406**	**100**	**129.984.446**	**100**
SÃO PAULO	32.933.895	24,6	31.037.847	23,9
RIO DE JANEIRO	13.023.115	9,7	12.873.684	9,9
BELO HORIZONTE	5.109.755	3,8	5.176.847	4,0
PORTO ALEGRE	4.234.691	3,2	4.253.776	3,3
CURITIBA	3.184.349	2,4	3.101.653	2,4
FORTALEZA	2.802.251	2,1	2.885.796	2,2
SALVADOR	2.721.038	2,0	2.920.398	2,2
BRASÍLIA	2.620.158	2,0	2.564.833	2,0
RECIFE	2.552.452	1,9	2.677.239	2,1
CAMPINAS	2.397.214	1,8	2.441.362	1,9
FLORIANÓPOLIS	2.199.426	1,6	2.170.760	1,7
BELÉM	2.143.216	1,6	1.886.578	1,5
GOIÂNIA	1.748.785	1,3	1.644.602	1,3
SANTOS	1.588.725	1,2	1.525.481	1,2
VITÓRIA	1.517.439	1,1	1.459.199	1,1

Fonte: Kantar IBOPE Media – Monitor Evolution - ME1712TOTALPTVSH - Período: de Jan/2017 a Dez/2017
**Valores publicitários brutos (GAV - Gross Advertising Value), desconsiderando descontos e negociações.*

158 D'ERCOLE, Ronaldo; ROSA, Bruno. Grupo ABC, de Nizan Guanaes, é vendido por R$ 1 bi para gigante dos EUA. *O Globo*, 20 nov. 2015. Disponível em: glo.bo/2RdOrVz. Acesso em: 13 jul. 2018.

São Paulo é, também, a área monitorada pelo IBOPE com maior taxa de autorização local da verba de mídia: 75%. Os investimentos publicitários veiculados em São Paulo são, portanto, majoritariamente decididos por anunciantes localizados na própria região metropolitana. Esse é um forte indicador do papel de São Paulo como centro de decisão do território brasileiro (gráfico 1). O gráfico demonstra a particularidade de São Paulo em relação as demais praças monitoradas: em todas as outras, as porcentagens de autorização local são sensivelmente menores, indicando a importância de vetores externos na difusão publicitária nesses locais. Esse dado apresenta uma das camadas da conformação atual da rede urbana brasileira, em que o gap entre os lugares do mandar e os lugares do fazer (SANTOS; SILVEIRA, 2001) se aprofunda.

Gráfico 1 – Origem da verba dos investimentos publicitários, por praça



p. 694

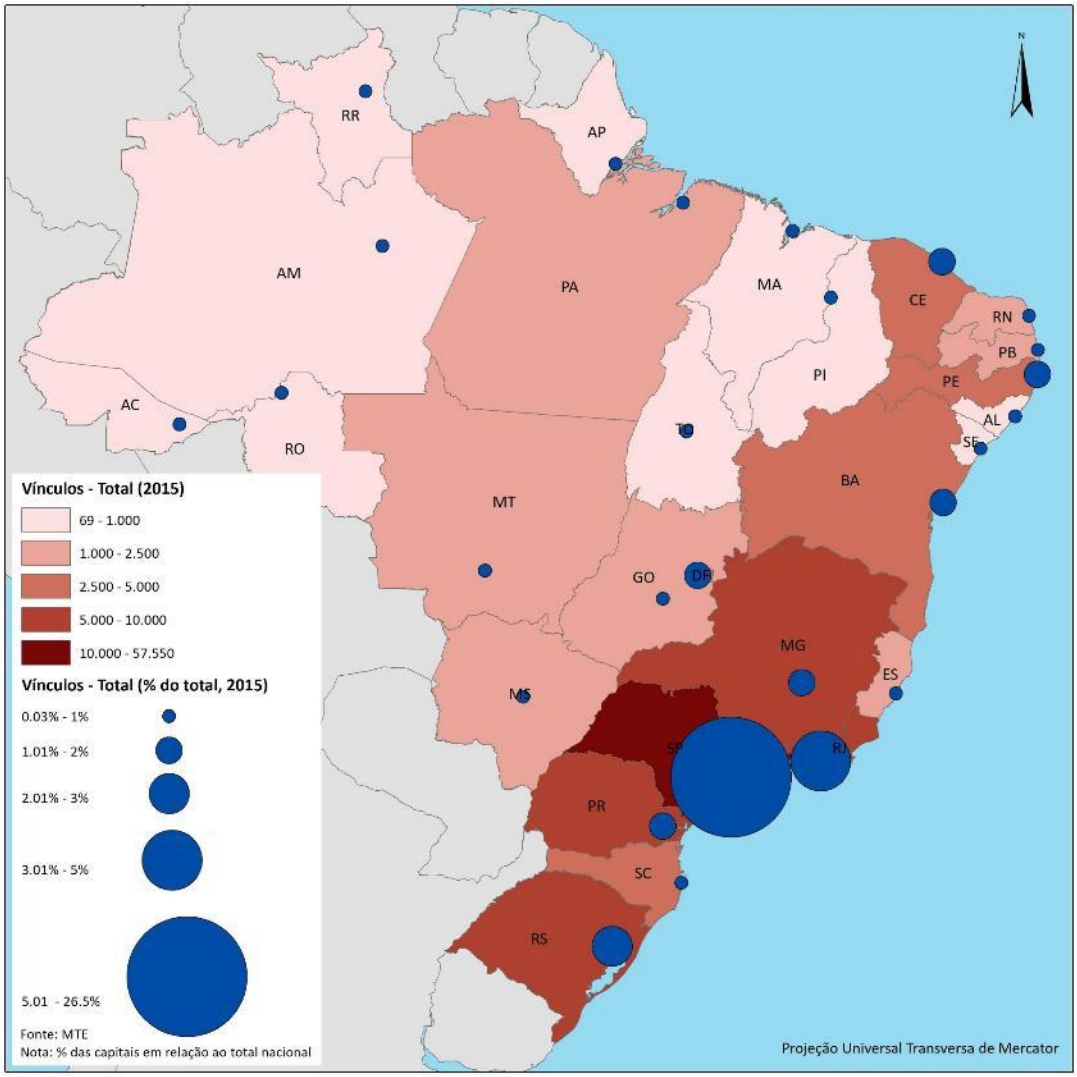
Empregos

Em relação aos trabalhadores do circuito publicitário brasileiro, os dados sistematizados indicam uma concentração extrema dos empregos no estado e, principalmente, na cidade de São Paulo. O mapa 1 apresenta a distribuição geográfica desses empregos, por unidade federativa. São Paulo registrou, em 2015, 119.145 vínculos de trabalho no grupo de atividades publicitárias, que inclui agências de publicidade, empresas de agenciamento de mídia e atividades correlatas. No cômputo

das três classes, o estado de São Paulo concentrava 48.3% desses empregos (57.550) e o município de São Paulo, 26.5% (31.564).

Os empregos nas agências de publicidade (mapa 2), por sua vez, estavam ainda mais concentrados: dos 29.288 vínculos registrados em 2015, 50.5% (14.785) estavam no estado de São Paulo, e 41.7% (12.210) na capital paulista. Os dados indicam que os trabalhos mais especializados do circuito tendem a se aglomerar não apenas nos patamares mais elevados da rede urbana brasileira, mas, sobretudo, em São Paulo.

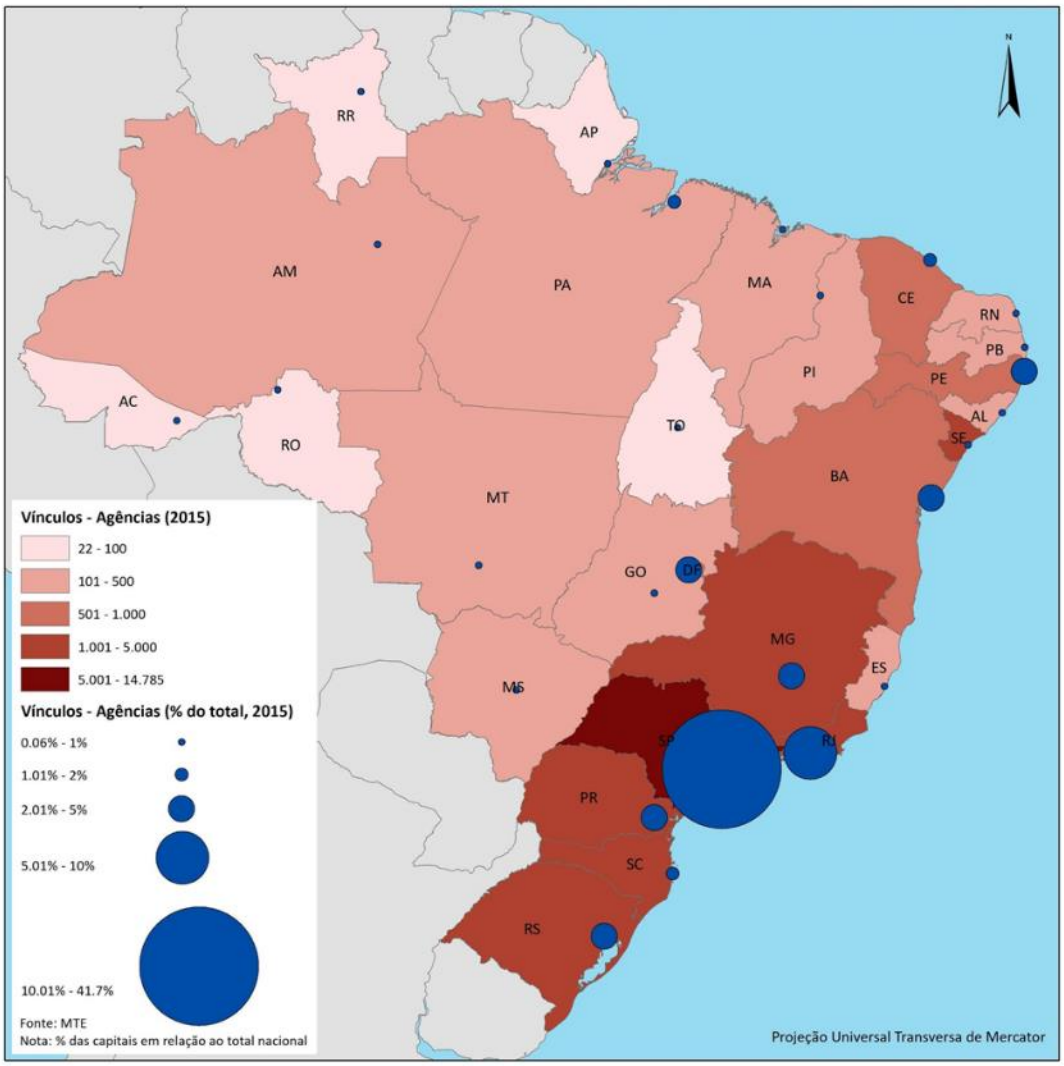
Mapa 1 – Empregados formais na classe de atividades 731 (Publicidade) em 2015.



Fonte: MTE.

p. 695

Mapa 2 – Empregados formais em agências de publicidade em 2015.



Fonte: MTE.

O CIRCUITO PUBLICITÁRIO E AS DINÂMICAS URBANAS DE SÃO PAULO

A concentração das agências e dos empregos do circuito publicitário brasileiro em São Paulo cria dinâmicas econômicas e territoriais específicas na metrópole. O fortalecimento do complexo corporativo metropolitano (CORDEIRO, 1993) é uma das implicações mais importantes para a urbanização paulistana. Essa nova área de centralidade, que corresponde ao quadrante sudoeste da cidade, vem sendo constituída desde as décadas de 1960 e 1970.

As sedes das grandes empresas e os serviços especializados – localizados em um primeiro momento no centro histórico e, em seguida, no entorno da avenida Paulista – passaram a se deslocar para os bairros próximos à marginal Pinheiros, configurando os eixos corporativos das avenidas Faria Lima e Luis Carlos Berrini, que receberam a maior parte da produção imobiliária corporativa de alto padrão da região metropolitana nas últimas décadas.

A instalação massiva de corporações transnacionais no Brasil, impulsionada na década de 1990 com a abertura econômica do país, se materializou nessa área específica de São Paulo. Os edifícios corporativos do quadrante sudoeste receberam os escritórios regionais, do Brasil e da América Latina, de um conjunto importante de corporações estrangeiras, bem como as sedes de boa parte das maiores empresas brasileiras.

As atividades do terciário avançado também se concentraram nesses bairros, conduzidas pela localização dos clientes corporativos. As maiores agências de publicidade do país têm suas sedes no complexo corporativo de São Paulo, o que permite proximidade com anunciantes, veículos de mídia e empresas correlatas, fortemente concentradas na mesma área. À semelhança do movimento locacional das agências de publicidade baseadas em Nova York – que progressivamente deixaram a Madison Avenue em direção ao sul de Manhattan (LESLIE, 1997) – as agências de publicidade de São Paulo vêm se aglomerando no quadrante sudoeste de São Paulo, impulsionando um tipo muito específico de conformação intraurbana no contexto da urbanização paulistana e brasileira.

A aglomeração intraurbana de empresas do mesmo setor vem sendo intensamente explorada pela geografia econômica. As abordagens mais disseminadas – como a proposta de *buzz* de Storper e Venables (2004) – enfatizam a importância renovada dos contatos face a face em um período de volatilidade econômica e riscos pronunciados. Para os autores, os contatos presenciais estimulam a transmissão de informações não codificadas, permitem a consolidação de relações de confiança e a construção de reputação dos profissionais entre seus pares.

Os trabalhos associados ao debate da economia cultural insistem na efetividade de encontros, muitas vezes não planejados, para a formação de redes de afinidade estética, fundamentais na criação no âmbito das indústrias culturais. Esse tema merece atenção no desenvolvimento posterior da pesquisa: é necessário avançar na compreensão da importância da copresença e da concentração geográfica das atividades mais especializadas do circuito publicitário.

Outro tema que precisa ser aprofundado diz respeito aos papéis assumidos pelas agências localizadas em São Paulo no interior das redes corporativas das agências globais. Há diversas indicações de que vem ocorrendo uma concentração da tomada de decisões e da coordenação criativa nas sedes dessas empresas. Ao mesmo tempo, como indicamos anteriormente, uma nova divisão territorial do trabalho vem se conformando, em que as agências localizadas no Brasil e em outros países periféricos assumem papéis que ultrapassam a pura adaptação dos conteúdos produzidos externamente. É preciso avaliar a importância das campanhas nacionais, já que boa parte dos maiores anunciantes do país é composta por empresas brasileiras, e os níveis de independência das agências do país – controladas ou não por agências globais –, bem como as possibilidades de protagonismo econômico e criativo desses agentes. Há, portanto, uma ampla agenda de pesquisa sobre as dinâmicas econômicas e territoriais do circuito publicitário do país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho, por meio da análise de dados do circuito publicitário de São Paulo e do país, tratou de dois processos associados à reconfiguração desse circuito na última década: em primeiro lugar, a importância crescente das agências globais instaladas na metrópole paulistana e a forte influência na produção publicitária nacional; em segundo lugar, a forte concentração das atividades publicitárias brasileiras em São Paulo, sobretudo as de maior especialização técnica e densidade criativa.

Argumentamos que a concentração e centralização de capital nesse circuito corresponde à inserção de São Paulo em redes de informação globais capitaneadas por essas corporações. Em paralelo, esse processo contribui para a ampliação da concentração das atividades do terciário superior na capital paulista. O trabalho se soma aos esforços de pesquisa sobre as dinâmicas das redes de informação no território brasileiro e as transformações da rede urbana nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CORDEIRO, Helena. A cidade mundial de São Paulo e o complexo corporativo do seu centro metropolitano. In: SANTOS, Milton (Org.). O novo mapa do mundo - fim de século e globalização. São Paulo: Hucitec, 1993.

FAULCONBRIDGE, James. The globalization of advertising agencies, cities and spaces of creativity. Londes; Nova York: Routledge, 2011.

GERTLER, Meric. Tacit knowledge and the economic geography of context, or The undefinable tacitness of being (there). Journal of Economic Geography, v. 3, n. 1, p. 75-99, jan. 2003.

GRABHER, Gernot. The project ecology of advertising: tasks, talents and teams. Regional Studies, v. 36, n. 3, p. 245-262, mai. 2002.

LESLIE, Deborah. Global scan: the globalization of advertising agencies, concepts, and campaigns. Economic Geography, v. 71, n. 4, p. 402, out. 1995.

_____. Abandoning Madison Avenue: the relocation of advertising services in New York City. Urban Geography, v. 18, n. 7, p. 568-590, out. 1997.

LOPES, Patrícia. A agência McCann-Erickson do Brasil: um estudo sobre a profissionalização do campo publicitário brasileiro (1935-1964). 2016. Dissertação (Mestrado em História, política e bens culturais) – CPDOC/FGV, Rio de Janeiro, 2016.

MOLOTCH, Harvey. L.A. as design product: how art works in a regional economy. In: SCOTT, Allen; SOJA, Edward (Org.). The city: Los Angeles and urban theory at the end of twentieth century. Berkeley; Los Angeles: University of California Press, 1996, p. 225-275.

_____. Place in product. International Journal of Urban and Regional Research, v. 26, n. 4, p. 665-688, dez. 2002.

SANTOS, Milton. Circuitos espaciais da produção: um comentário. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia (Org.). A construção do espaço. São Paulo: Nobel, 1986.

SANTOS, _____. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2006.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. O Brasil: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

SASSEN, Saskia. The global city: New York, London, Tokyo. Princeton: Princeton University Press, 1991.
SCOTT, Allen. The cultural economy of cities: essays on the geography of image-producing industries. Londres: SAGE, 2000.
SILVA, Adriana Maria Bernardes da. A contemporaneidade de São Paulo: produção de informações e novo uso do território brasileiro. 2001. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – FFLCH/USP, São Paulo, 2001.
STORPER, Michael; VENABLES, Anthony. Buzz: face-to-face contact and the urban economy. Journal of Economic Geography, v. 4, n. 4, p. 351-370, ago. 2004.
ZENITH. Ten fastest growing markets. In: _____. Global intelligence - data & insights for the new age of communication, n. 03, 2017.
SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. Economia criativa do Rio de Janeiro e as MPE. SEBRAE - BOLETIM QUADRIMESTRAL, Rio de Janeiro, 2012 acessado em: 10/10/2018 disponível em: http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RJ/Menu%20Institucional/Sebrae_SET_nov12_ec_crtv.pdf
SCHUMPETER, Joseph. A Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucro, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. Rio de Janeiro: Nova Cultural, 1982.

O RECENTE INTERESSE DO SETOR MINERÁRIO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BH: NOVAS ESTRATÉGIAS CONTRA A REGULAMENTAÇÃO DO SETOR?

Flavio Torre

EHESS – Ecole des Hautes Etudes em Sciences Sociales – Paris
CRH / GGH-TERRES
Doutorando - Formation Doctorale TSD – Territoires, Sociétés, Développement
flavio.torre@ehess.fr
flavio.torre@hotmail.com

INTRODUÇÃO

A tragédia decorrente do rompimento de uma barragem de rejeitos de minério de um complexo minerário da Samarco S/A, nomeada Barragem de Fundão, no Distrito de Bento Rodrigues, Mariana, Minas Gerais completou recentemente, em 05 de novembro, 3 anos.

Algumas consequências diretas do ocorrido já são bem conhecidas, mas, de qualquer forma para algumas, permanece indefinida a real abrangência e permanência dos impactos[159].

Durante o período desde então decorrido, a sociedade brasileira vem assistindo um processo que parece apontar para um caminho oposto ao que parecia ser seus anseios após ser submetida a um desastre de tal magnitude, cujos impactos seja no campo ambiental, social e também econômico, ainda estão por ser devidamente mesurados, não obstante o empenho de vários grupos de pesquisa e também da sociedade civil organizada na elucidação dos mesmos.

Por outro lado, as ações de recuperação dos danos ambientais e sociais causados pelo ocorrido parecem se arrastar a passos vagarosos, com a devida complacência de órgãos de controle ambiental das esferas estadual e federal do poder executivo e também do próprio poder judiciário. Cabe esclarecer que a coordenação do processo de recuperação dos impactos foi delegada a uma fundação formada pela própria empresa responsável pelo desastre ocorrido, tendo ela, inclusive, a atribuição de definir e gerenciar quais medidas seriam tomadas e quais ações seriam implementadas para tentar saná-los.

Dentre as ações que se sucederam ao ocorrido (direta ou indiretamente a ele relacionadas) e que devemos destacar em função da relação com os objetivos pretendidos neste trabalho estão a alteração da lei que regulamenta o licenciamento ambiental de empreendimentos de impacto no Estado de Minas Gerais e a leniência na aplicação de punições aos responsáveis.

A combinação das consequências dessas ações parece ter suscitado um novo ímpeto empreendedor em atores do setor minerário em Minas Gerais, o qual vem demostrando ter por um de seus objetos de desejo, antigas minas que tiveram seu funcionamento interrompido por diferentes motivos, mas que parecem ainda guardar um potencial econômico significativo para certos grupos empresariais, à despeito dos riscos aí envolvidos e do fato nada pouco relevante de se localizarem em uma região que comporta aproximadamente 6,5 milhões de habitantes

Sendo assim, neste trabalho procuraremos mostrar como as empresas mineradoras vêm procurando viabilizar a reativação de minas paradas e a ampliação

[159] Apenas para rememorar, os impactos decorrentes do rompimento da barragem se estenderam por aproximadamente 680 Km pela Bacia do Rio Doce até sua foz, localizada no Município de Regência, Espirito Santo. Dentre eles estão a morte de 19 pessoas, a destruição de patrimônio histórico e cultural de distritos dos municípios de Mariana e Barra Longa, o desalojamento de centenas de famílias e a interrupção do abastecimento de água na região do ocorrido. Além desses impactos “locais”, o carreamento dos rejeitos por toda a extensão do Rio Doce atingiu 39 municípios em dois Estados, comprometendo o abastecimento hídrico de várias cidades e comunidades ribeirinhas e indígenas, assim como atividades produtivas relacionadas à pesca e agropecuária. Ainda não se tem um quadro definitivo da magnitude e da permanência desses impactos nos ecossistemas hídricos atingidos.

das cavas ali localizadas, através de procedimentos que poderíamos classificar como pouco ortodoxos.

Para tanto, indicaremos, em um primeiro momento as alterações ocorridas nas normas que regulamentam os processos de licenciamento ambiental do setor da mineração, especialmente em relação às tipologias relacionadas à extração de minério de ferro e similares. Com isso, visamos mostrar que o setor vem sendo regalado com uma maior facilidade na tramitação de seus requerimentos juntos aos órgãos ambientais.

Em um segundo momento, procuraremos nos ater, de forma descritiva, aos processos judiciais aos quais vem sendo submetida a Samarco S/A em função do desastre de Mariana e as possíveis consequências que os resultados daí advindos poderiam induzir nos processos de atuação de outros atores do setor minerário.

Passaremos então à apresentação de algumas demandas de empreendimentos minerários ora em curso e/ou em processo de análise por órgãos ambientais, procurando identificar os elementos que, devido à similaridade de procedimentos adotados pelos atores e/ou grupos econômicos, possam indicar se tratar de uma nova estratégia do setor da mineração e procurar inferir as consequências dessa nova forma de atuação para o próprio arcabouço normativo que busca regulamentar essas atividades.

O SENTIDO DAS ALTERAÇÕES NO ARCABOUÇO NORMATIVO DO LICENCIAMENTO

p. 702

A normatização que rege o licenciamento de empreendimentos de impacto ambiental no Estado de Minas Gerais teve início ainda em 1980, com a Lei 7.772, a qual dispõe sobre a “proteção, conservação e melhoria do meio-ambiente”. Com as devidas atualizações necessárias em função das inovações constitucionais chegou-se, em 1991, a um conteúdo que submetia a autorização de funcionamento de tais empreendimentos ao COPAM – Conselho Estadual de Política Ambiental – conforme expresso em seu artigo 8°:

> Art. 8º- A instalação, construção, ampliação e o funcionamento de estabelecimento e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidoras, bem assim os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ficam sujeitos ao licenciamento do Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.
> § 1º- Os órgãos e entidades da administração estadual direta e indireta somente aprovarão projeto de implantação ou ampliação de atividades efetiva ou potencialmente degradadoras do meio ambiente após o licenciamento a que se refere este artigo, sob pena de responsabilização administrativa e nulidade dos seus atos.

Nota-se que o procedimento de licenciamento era requerido para um espectro bastante amplo de atividades, fossem elas “efetiva ou potencialmente poluidoras” ou “capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”. Pelo texto, pode-se inferir que à época foi incutido na norma elementos daquilo que viríamos a conhecer como principio da precaução. Também interessante de ressaltar que mesmo demandas

de ampliação ou modificação de atividades já instaladas deveriam se submeter aos trâmites do licenciamento.

Ainda segundo essa mesma norma (consubstanciada no Decreto 39.424 de 05/02/98), a licença ambiental era concedida por etapas, em cada uma das quais eram verificadas aspectos específicos relacionados ao empreendimento em análise e o cumprimento das condições estabelecidas na licença anteriormente concedida, conforme descrito abaixo:

> "Art. 9º- O COPAM, no exercício de sua competência de controle ambiental, expedirá as seguintes licenças:
> I- Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento da atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo;
> II- Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado; e
> III- Licença de Operação (LO), autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação."

p. 703

Importante ressaltar que nesse formato, todo empreendimento que se enquadrasse nas definições indicadas anteriormente, deveriam se submeter ao licenciamento e esse seria outorgado pelo órgão colegiado responsável pela política ambiental do Estado, somente após a finalização de todas etapas do processo. Todavia, essa competência poderia ser delegada aos municípios no caso desses possuírem um órgão específico voltado às atribuições relativas à proteção e preservação do meio-ambiente, dotado de capacidade técnica e administrativa para a tramitação dos processos e ainda, possuir um órgão colegiado específico, que conte com representação da sociedade civil, para decidir sobre as demandas de licenciamento ambiental de empreendimentos de efetivo ou potencial impacto.

De uma maneira geral, a postura do setor empresarial em relação aos processos de licenciamento ambiental sempre foi pautada por um descontentamento referente à quantidade de estudos demandadas e aos prazos para a obtenção das autorizações necessárias (devido à necessidade de análise dos estudos apresentados), o que passa a ser considerado como "burocracias desnecessárias" e "entraves ao desenvolvimento de atividades produtivas".

As alterações posteriormente produzidas sobre as normas que regem o licenciamento se deram no sentido de diminuição dos prazos e simplificação dos procedimentos de análise dos processos, provavelmente para atender às demandas dos diversos segmentos empresariais160. Dessa forma, já em 2004, através do Decreto

[160] Ainda se faz necessário uma pesquisa mais aprofundada em relação aos processos de lobby de setores empresariais junto aos poderes legislativo e executivo. Uma linha de investigação que poderia contribuir para clarear as relações daí advindas seria estabelecer uma relação entre os setores financiadores de campanha de candidatos e as posturas

n° 43.905, foi flexibilizado o prazo para o inicio das operações de empreendimentos efetiva ou potencialmente poluidores, prescindindo da efetiva concessão da LO, como podemos ver no Parágrafo único acrescentado ao Art 9° acima referido:

> "Parágrafo único. Nas atividades de indústria de transformação, de extração mineral, de exploração agrossilvopastoril e de disposição final de esgotos sanitários e resíduos sólidos urbanos, as quais tiverem obtido Licença Prévia (LP) e Licença de Instalação (LI), o início da operação poderá ocorrer a partir da formalização do pedido da Licença de Operação (LO), não desobrigando o empreendedor de cumprir todas as exigências de controle ambiental previstas, notadamente aquelas emanadas do Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM e de seus órgãos de apoio, inclusive as medidas de caráter mitigador e de monitoramento do impacto sobre o meio ambiente, constantes das Licenças já concedidas, sujeitando-se o infrator à aplicação das penalidades previstas em lei."

Esse mesmo Decreto introduziu ainda outros dispositivos que contribuíram ainda mais para uma flexibilização do instituto do licenciamento ambiental no Estado, em especial no que se refere à condescendência com empreendedores que viessem a promover a instalação de atividades desconsiderando as obrigações do licenciamento. E isso se deu a partir de duas frentes.

p. 704

A primeira delas, através da simplificação do dispositivo referente ao Licenciamento Corretivo, retirando a exigência explicita de apresentação de EIA-RIMA e PCA, conforme o caso, (previstos originalmente no Decreto n° 39.424/98) e substituindo-a pela obrigação genérica de apresentar ao COPAM, os "estudos que comprovem a viabilidade ambiental do empreendimento".

A segunda frente de complacência com empreendedores que viessem a desrespeitar o instituto do licenciamento foi a introdução de um § 4° nos dispositivos do Art. 19, referente à tipologia de infrações cometidas (e consequentes penalidades a elas associadas), desconsiderando como tendo cometidas infrações graves e gravíssimas aqueles que, mesmo desrespeitando a Lei ao não proceder ao licenciamento no tempo previsto – isto é, no período de concepção do empreendimento – procedessem à "formalização do pedido de Licença de Operação (LO)." Vejamos:

> Art. 19 – (...)
> § 2º – São consideradas infrações graves:
> 1. instalar, construir, testar, operar ou ampliar atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente sem Licenças Prévia, de Instalação ou de Operação emitidas pelas Câmaras Especializadas do COPAM ou seus órgãos seccionais de apoio, se não constatada a existência de poluição ou degradação ambiental;
> (...)
> § 3º – São consideradas infrações gravíssimas:

adotadas na atuação parlamentar, o que, apesar de indícios existentes, necessitaria de uma sustentação mais robusta a partir de correlações empíricas.

> 1. instalar, construir, testar, operar ou ampliar atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente sem Licenças Prévia, de Instalação ou de Operação emitidas pelas Câmaras Especializadas do COPAM ou seus órgãos seccionais de apoio, se constatada a existência de poluição ou degradação ambiental;
> (...)
> § 4º Na hipótese do parágrafo único do art. 9º a infração ambiental prevista no item "1" do § 2º e no item "1" do § 3º deste artigo somente estará caracterizada se não houver formalização de pedido de Licença de Operação (LO).

Por fim, devemos também mencionar as alterações da legislação ambiental realizadas em 2016 pela Lei n° 21.972, quando foi retirada do COPAM e repassada à SEMAD – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – a competência de decisão sobre o licenciamento de algumas tipologias de empreendimentos:

> Art. 4° - (...)
> VII – decidir, por meio de suas superintendências regionais de meio ambiente, sobre processo de licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos:
> a) de pequeno porte e grande potencial poluidor;
> b) de médio porte e médio potencial poluidor;
> c) de grande porte e pequeno potencial poluidor;

p. 705

Dessa forma, apesar de restar ao COPAM a decisão sobre os processos de licenciamento ambiental das demais tipologias de atividades ou empreendimentos de médio ou grande porte que tenham grande ou médio e grande potencial poluidor, respectivamente, nada é dito a respeito da participação da sociedade civil na definição da possibilidade ou não de instalação das atividades ou empreendimentos que foram deixados sob a alçada da SEMAD.

Outro ponto que consideramos elementos de flexibilização dos processos de licenciamento é a instituição do Licenciamento Ambiental Concomitante, quando algumas ou todas as licenças podem ser expedidas ao mesmo tempo, sem que, no entanto, tenham sido definidos os critérios que possibilitariam essa conjunção da expedição das licenças. Um último ponto acerca das alterações das modalidades de licenciamento ambiental que merece algumas considerações é a criação do Licenciamento Ambiental Simplificado, conforme definido no Art. 20 dessa Lei:

> Art. 20 – O Licenciamento Ambiental Simplificado poderá ser realizado eletronicamente, em uma única fase, por meio de cadastro ou da apresentação do Relatório Ambiental Simplificado pelo empreendedor, segundo critérios e pré-condições estabelecidos pelo órgão ambiental competente, resultando na concessão de uma Licença Ambiental Simplificada – LAS.

Nesse caso, fica patente que, além do reconhecimento da incapacidade de fiscalização de tais processos de licenciamento, o Estado agora parece se eximir até mesmo da obrigação de verificação in situ de alguns processos, ou da avaliação do

conteúdo das informações prestadas. E, no nosso entendimento, isso é ainda agravado pelo fato de os "critérios e condições" serem estabelecidos, ainda que previamente, pelo órgão ambiental competente – o que lhes conferem uma grande maleabilidade, para não dizer instabilidade – e não por elementos presentes na Lei; os quais não poderiam ser alterados segundo os interesses do mandatário de então.

Por outro lado, essa mesma legislação traz novos elementos importantes para o controle de atividades ou empreendimentos considerados de grave risco a vidas humanas e ao meio ambiente, ao exigir do empreendedor "a elaboração e implementação de Plano de Ação de Emergência, Plano de Contingência e Plano de Comunicação de Risco" (Cf. Art. 29), inclusive com a exigência de incluir no Plano de Ação de Emergência, "sistema de alerta sonoro ou outra solução tecnológica de maior eficiência." (Art. 29, § 2°). Além disso, em seu Art. 30, ela demonstra ainda uma leve preocupação com o uso indiscriminado de barragens ao dizer que o "Poder Executivo fomentará, por todos os meios, alternativas à implantação de barragens, com a finalidade de promover a preservação do meio ambiente e a redução dos impactos ambientais gerados por empreendimentos de mineração." Mas isso fica apenas no campo das boas intenções, uma vez que não indica nenhum instrumento normativa para alcançar esse intento.

AÇÕES DE RECUPERAÇÃO DE QUE, AFINAL DE CONTAS?

Para procurar compreender as razões da recente e agressiva investida desse setor na RMBH é importante que seja identificada a postura de órgãos públicos responsáveis pelo controle dessas atividades frente às ações perpetradas pelas empresas, ações essas que muitas vezes procuram se sobrepor às limitações impostas pela legislação.

O exemplo do ocorrido em Bento Rodrigues traz elementos elucidativos – ex-ante e ex-post – de que as empresas contam com uma certa complacência dos órgãos de controle. E isso, tanto no próprio processo de licenciamento (ao analisar empreendimentos de forma atomizada e sem uma visão sistêmica das implicações que podem daí advir), quanto pela falta de capacidade de fiscalização e também por uma certa leniência com atitudes de afrontamento do próprio licenciamento e/ou de autorizações emitidas.

No que se refere às ações que antecederam o rompimento da barragem de Fundão, a Samarco/Vale obteve sucessivas concessões referentes à ampliação da atividade ali desenvolvida, inclusive sobre aquela que previa um aumento da capacidade da própria barragem. Segundo consta em parecer do MPMG (a cargo dos promotores Mauro Ellovitch e Carlos Eduardo Ferreira Pinto), a licença para o alteamento da barragem (o que aumentaria sua capacidade de armazenamento de rejeitos) foi dada posteriormente à alteração da estrutura, tendo essa sido realizada em função do aumento da produção da empresa nos anos anteriores. Essa percepção é corroborada pela opinião do professor Roberto Galery, do Departamento de Engenharia de Minas da UFMG, ao apontar que duas situações diferentes verificadas no setor de mineração podem combinar com o aumento de produção das empresas:

> "Entre 2011 e 2013, tivemos um momento favorável para a produção do minério de ferro, com a tonelada custando US$ 140, chegando até

> a US$ 190. Isso causou uma mobilização maior do mercado para aumento de capacidade", afirma o especialista. A partir de 2014, em virtude da crise econômica mundial, o preço caiu bastante, chegando a US$ 44 na semana passada. Porém, mesmo assim o aumento de produção foi mantido, segundo o professor. "Se a margem de lucro cai, é preciso produzir mais para pagar o investimento que foi feito", completa."[161]

Já em relação às ações posteriores ao ocorrido, vemos que após movimentos iniciais de responsabilização da empresa no sentido de custear as obras162 de recuperação dos danos causados, as medidas posteriormente tomadas apontam para uma aparente anistia da empresa, inclusive com a suspenção, por liminar do STJ de julho de 2016, do acordo assinado entre as empresas (Samarco e suas controladoras Vale e BHP Billiton), os Estados atingidos e o Ministério Publico Federal. Um ano depois, foi suspensa provisoriamente uma ação do Ministério Publico Federal contra a Samarco que previa multa de R$ 155 bilhões à Samarco.

Tais ações, aliadas à ausência de ações efetivas na recuperação ambiental e na recomposição da vida das comunidades atingidas[163] pela onda de rejeitos, alimentam a sensação de impunidade e de que mesmo os órgãos de controle parecem estar de mãos atadas frente a ações que deliberadamente desrespeitam o arcabouço normativo relacionado a empreendimentos de impacto, notadamente aqueles do setor da mineração. E isso mesmo após um desastre de tal magnitude ter explicitado as ameaças inerentes à atividade.

OS NOVOS ALVOS DA INDÚSTRIA MINERARIA NA RMBH: A REINVENÇÃO DE UM MODUS OPERANDI ?

Na recente investida do setor minerário – em especial daquele segmento relacionado à extração de minério de ferro – na Região Metropolitana de Belo Horizonte podemos notar sinais que vem demonstrando que as preocupações das empresas em relação às limitações socioambientais inerentes à composição do relevo e à localização

[161] Entrevista concedida para reportagem disponível em https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2015/12/02/interna_gerais,713355/samarco-acelerou-ampliacao-da-capacidade-da-barragem-que-estourou.shtml (consultado em 19/11/2018)

[162] Para conduzir as ações de reparação dos danos socioambientais produzidos, foi estabelecido em acordo firmado entre o MPF, os governos dos estados atingidos e a empresa, a criação de uma fundação a cargo da própria empresa – a Fundação Renova – que seria a responsável pela definição das ações a serem implementadas na recuperação da Bacia do Rio Doce e pela gestão de um fundo de 20 bilhões de reais a serem ai aplicados por 15 anos. Cabe destacar que esse acordo não contou com representantes das comunidades atingidas, tendo sido contestado pelo Ministério Público por esse e outros motivos.

[163] Após três anos do desastre, as famílias que tiveram suas casas destruídas, principalmente dos povoados de Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e Gesteira, ainda não tem garantido o ressarcimento de suas perdas. As obras do "Novo Bento" estão em fase inicial de loteamento e há relatos de problemas no cadastramento das famílias atingidas, principalmente em relação a casas que não foram completamente destruídas e em relação a mobiliário pessoal. Apenas recentemente, foi firmado acordo para o ressarcimento individualizado dos atingidos. http://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/tjmg-homologa-acordo-para-indenizar-atingidos-pela-samarco.htm#.W_jBHDhKjIU (acesso em 03/11/2018°

e necessidades das populações que ali habitam têm sido relegadas a segundo plano, principalmente no que tange ao abastecimento hídrico.

Foram identificados até então 06 (seis) empreendimentos em municípios limítrofes à capital Belo Horizonte e ainda um empreendimento localizado no território da própria capital do Estado de Minas Gerais:

Quadro 1: Situação dos empreendimentos minerários (ferro) na RMBH.

Mina	Município	Situação	Responsável
Corumi	Belo Horizonte	Ativa (embargada)	Empabra
Casa Branca	Brumadinho	Licenciamento	MGB
Santa Paulina	Ibirité	Licenciamento	Mineração Santa Paulina LTDA
Jangada*	Brumadinho	Ativa / ampliação	Vale
Corrego do Feijão*	Brumadinho	Licenciamento	Vale
Serra do Taquaril	BH / Nova Lima / Sabara / Raposos	Licenciamento	Taquaril Mineração S/A
Brumado	Sabara	Licenciamento	AVG

p. 708

Fonte: elaboração do autor a partir de processos administrativos dos empreendimentos.
* Empreendimentos aos quais ainda não foi conseguido documentação suficiente. Optamos por deixa-los indicados nos quadros para mostrar a quantidade de empreendimentos até então identificados.

Dentre as minas indicadas, temos um caso no qual já foi estabelecida a atividade mineraria, apesar de não possuir as licenças ambientais legalmente requeridas para esse tipo de empreendimento. Trata-se da Mina Corumi, reativação de uma mina fechada no início dos anos 90 pelo fato de estar dentro do perímetro da Serra do Curral, patrimônio paisagístico e símbolo de Belo Horizonte, no qual foi proibida a realização de qualquer empreendimento minerário após a promulgação da Lei Orgânica do Município em 1990.

O caso dessa mina é inaugural do renovado interesse por antigas minas desativadas e iniciou-se em 2008, quando foi autorizado pela Prefeitura de Belo Horizonte, a realização de um PRAD164 – Plano de Recuperação de Área Degradada

[164] O PRAD – Plano de Recuperação de Área Degradada é baseado no Art. 225 da Constituição de 1988, que trata do “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” e que traz em seu § 2° a obrigação de “recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei”. Além disso, também o Art. 170, que trata da ordem econômica, impõe em seu inciso VI, “a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”.
Posteriormente, o instrumento veio a ser regulamentado pelo Decreto-Lei n° 97.632/89, que regulamentou o dispositivo a ele referente na Lei n° 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

no local. Pelo acordo inicial, a empresa responsável seria autorizada a retirar uma quantidade de finos de minério de ferro remanescentes da antiga mineração ali instalada (sendo os recursos daí provenientes utilizados para financiar o processo de recuperação) e promover a regularização dos taludes existentes, visando a sua estabilidade.

No decorrer do processo, desrespeitou a autorização de atuação para fins de recuperação ambiental e a transformou, a seu bel prazer, em atividade produtiva de extração mineral com indícios de violação da integridade territorial da Unidade de Conservação lindeira (Parque Estadual da Baleia), ameaça à integridade do símbolo da cidade de Belo Horizonte (ver fotos à frente).

A intermediação das ações da empresa responsável pela mina perante o DNPM pedindo a disponibilidade da área para fins de lavra no regime de concessão foi realizado pela empresa Green Metals Soluções Ambientais LTDA. Conforme demonstra a análise dos quadros societários, essas empresas caracterizam-se como integrantes de um mesmo grupo econômico, não obstante a possibilidade dessa ultima de se associar a outros empreendedores. Informações preliminares apontam que essa empresa, a Green Metals, seria a operadora responsável pela realização dos estudos que embasariam os pedidos de retomada de atividades de mineração nas antigas minas existentes na RMBH e pelos encaminhamentos junto aos órgãos públicos competentes.

O PRAD teria como objetivo o planejamento das ações subsequentes à realização de um empreendimento minerário, estabelecendo diretrizes para transformar uma área que foi alvo de uma modificação negativa para uma condição ambientalmente adequada sem, no entanto, buscar um retorno à sua conformação original, o que seria de difícil consecução. Por fim, cabe dizer que a Instrução Normativa IBAMA n° 4, de 13/04/2011, estabelece os procedimentos para elaboração do PRAD.

Quadro 2: Motivos de encerramento e objetos de reativação de minas

Mina	Atividade anterior (ano encerramento) Motivo	Objeto de ativação / reativação (ano)
Corumi **	Sim (1990) Proibição de atividade na área da Serra do Curral pela Lei Orgânica de BH	PRAD (2008) alterações em 2014 e 2015. Pedido de Licenciamento ambiental corretivo (2015)
Casa Branca **	Sim (1996/2001) Implantação de empreendimento sem submissão ao processo de licenciamento.	Plano de Reabilitação Ambiental, com base em laudo técnico da UFMG para reabilitação da Mina de Casa Branca (2015) Pedido de Licenciamento ambiental (2018)
Santa Paulina **	Sim ()	Lavra a céu aberto de minério de ferro (2014) Pedido de Licenciamento ambiental (2018)
Jangada *	Em atividade	
Feijão *	*	*
Serra do Taquaril **	Não	Extração, tratamento e transporte de minério de ferro
Brumado **	Sim (2005) Extração desordenada / operação descontrolada	Obras emergenciais de recuperação + extração e tratamento de minério (2012/2013)

Fonte: elaboração do autor a partir de processos administrativos dos empreendimentos.
* Ainda sem informações sobre esse tópico
** Empreendimentos operacionalizados pela empresa Green Metals

Um elemento que chama a atenção nos processos nos quais ela aparece como operadora é a presença de unidades de conservação ou elementos tombados nas proximidades do empreendimento que deseja ver viabilizado. No entanto, mesmo sendo notórios os impedimentos legais daí advindos, esses não parecem se constituir em elementos dificultadores do processo, sendo que, para suplanta-los, a anuência dos conselhos das Unidades de Conservação torna-se essencial, pois sem elas, o empreendimento é descartado.

Quadro 3: Relação das minas e áreas protegidas (ambientais e culturais)

Mina	Localização em APA ou UC (incluída sua área de amortecimento) ou bem tombado	Anuência da APA / UC e/ou órgão de patrimônio cultural
Corumi	Sim (Parque Estadual da Baleia, Parque Municipal das Mangabeiras e Conjunto Paisagistico da Serra do Curral – tombamentos federal e municipal)	Não*
Casa Branca	Sim (APA Sul RMBH e Parque Estadual da Serra do Rola Moça)	Sim (PESRM) Não (APA Sul)*
Santa Paulina	Sim (APA Sul RMBH e Parque Estadual da Serra do Rola Moça)	Não (PESRM)* Não (APA Sul)*
Jangada	Sim (APA Sul RMBH e Parque Estadual da Serra do Rola Moça)	Sim (PESRM) Não (APA Sul)*
Corrego do Feijão	Sim (APA Sul RMBH e Parque Estadual da Serra do Rola Moça)	Sim (PESRM) Não (APA Sul)*
Serra do Taquaril	Sim (Parque Estadual da Baleia, Parque das Mangabeiras, Parque Natural Municipal do Córrego dos Carrapatos e Conjunto Paisagístico da Serra do Curral – tombamentos federal e municipal)	Não*
Brumado	Sim (Conjunto Paisagístico da Serra da Piedade – tombamento fed., est. e munic.)	Não*

* Processos que ainda não foram submetidos aos respectivos conselhos

p. 711

Pelo contrário, a deformação de conceitos básicos relacionados aos processos de avaliação de impacto ambiental (como por exemplo, o uso direto ou indireto de uma unidade de conservação) passa a ser o mote pelo qual membros de conselhos de unidades de conservação relativizam – ou são levados a relativizar – como por exemplo no caso do Parque Estadual da Serra do Rola Moça, o transporte de minério de ferro por caminhões no interior do parque, mesmo que seja necessário a construção de novas estruturas de transporte.

Outra tônica da atuação dessa empresa parece ser usar a justificativa da recuperação ambiental para promover a atividade minerária. Aqui também podemos identificar um tipo de chicana conceitual utilizado: a justificativa se inverte e passa a ser propugnado que para proceder à recuperação ambiental seria necessário continuar com as atividades minerarias até praticamente a exaustão do terreno (!). Infelizmente, isso é

o que parecia estar em vias de ocorrer com a área da Mina Corumi[165], em BH, a qual, no estado atual que se encontra o terreno, oferece remotas possibilidades de recuperação, mesmo sabendo que um processo de recuperação, especialmente aqueles relacionados a atividades de mineração, quase nunca almeja retornar à condição original.

Cava da Mina Corumi em maio de 2018

Modelo computadorizado do projeto de recuperação inicialmente apresentado

[165] A Mina Corumi teve suas atividades interrompidas pelo governo do Estado por, conforme depoimento do Sr. Hildebrando Neto à CPI da Mineração na Serra do Curral, instalada na Câmara Municipal de Belo Horizonte, ter falseado informações referentes à quantidade de minério a ser explorado no local, quando da transferência do processo do âmbito municipal para o estadual.

Como vimos acima, no Quadro 2 a justificativa de recuperação ambiental e/ou obras emergenciais de recuperação está presente em 3 das 4 minas para as quais se pretende a reativação das atividades minerarias. Também podemos identificar que em todos esses casos, existe a parceria da empresa Green Metals com empresas diferenciadas, fazendo dela uma parceira de diversos grupos econômicos com ligações especificas com o mercado internacional de minério de ferro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para além dos aspectos ambientais strictu-sensu envolvidos em cada um dos projetos visto de forma individualizada nos processos que envolvem o licenciamento ambiental de atividades, e também dos impactos sociais que atravessam de forma indelével a vida de centenas de famílias diretamente atingidas e/ou afetadas, devemos nos perguntar sobre as condições que levam – ou que permitem – que parcelas de um segmento empresarial possa conceber como estratégia de consecução de seus interesses o completo distanciamento das preocupações básicas que podem inviabilizar a vida de grandes contingentes populacionais. Conforme sustentam DINIZ e BOSCHI (2004, p. 177), a "incapacidade de se elaborar uma estratégia que possa incorporar uma gama maior de interesses" parece ser uma característica de um empresariado sempre temeroso de uma crise no horizonte.

No caso do setor minerário, esse distanciamento tem se mostrado mesmo em relação aos bens e recursos públicos de primeira necessidade das populações, em contraposição à persistência em manter a produção de minério de ferro em larga escala e muito além das necessidades industriais do mercado interno. Isso posto, vale dizer que a desconsideração por esses elementos da vida cotidiana das pessoas parece estar ligada aos circuitos internacionais da produção minerária, que passa inclusive pela tentativa de estabelecer uma relação de dependência econômica das próprias instituições estatais locais frente à atividade, como é o caso de Mariana. Segundo SOUZA (2017, p. 35) é de fundamental importância "que a mineração seja compreendida enquanto um circuito produtivo de dimensões planetárias" que necessita de condições normativas pouco constrangedoras, dentre elas, "as pequenas exigências de mitigação e compensação pelos impactos socioambientais decorrentes do processo exploratório". Dessa forma, não se mostra surpreendente todo o processo de flexibilização pelo qual vem passando a legislação ambiental.

Na contramão do discurso ambientalmente responsável das empresas minerarias, especialistas relataram em depoimento à CPI da Mineração na Serra do Curral, que a estrutura geológica que apresenta as jazidas de ferro é concomitante e necessária à formação de aquíferos e qualquer intervenção ali realizada leva a um comprometimento dos recursos hídricos daquela região. Se nos atentarmos que todos esses empreendimentos estão situados em áreas de recarga de mananciais que abastecem uma região de aproximadamente 6,5 milhões de habitantes, veremos que o descaso com as necessidades básicas das populações acima referido pode ganhar dimensões ainda mais catastróficas caso todos esses empreendimentos venham a ser autorizados, além de outros não incluídos nesse trabalho.

Para finalizar, é preciso dizer que pelo fato dessa pesquisa encontrar-se ainda em uma fase inicial, será ainda necessário aprofundar a pesquisa documental que vem

sendo realizada, até mesmo incorporando outras minerações que estejam já em funcionamento ou pretendam se instalar na Região Metropolitana de BH. No entanto, as informações levantadas já fornecem alguns indícios de que o setor minerário, ao mostrar as limitações e fragilidades politicas do processo de licenciamento, no sentido de uma correlação de forças altamente desigual ali verificada, vem buscando realçar a ineficiência do processo participativo ao qual os processos devem se submeter (visto o dispêndio de tempo que esses ensejam, segundo a ótica empreendedorista) ainda que tais processos sejam importantes na legitimação das atividades. Entretanto, em tempos de pressão ultraliberal, alguns grupos políticos e econômicos parecem estar prescindindo da necessidade de qualquer tipo de legitimação advinda da sociedade civil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA MINAS GERAIS (1980). Lei nº 7.772, de 08 de setembro de 1980. Dispõe sobre a proteção, conservação e melhoria do meio ambiente. Acessível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=7772&ano=1980&tipo=LEI

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA MINAS GERAIS (1981). Decreto n° 21.228 de 10 de março de 1981. Regulamenta a Lei nº 7.772, de 08 de setembro de 1980, que dispõe sobre a proteção, conservação e melhoria do meio ambiente no Estado de Minas Gerais. Acessível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=21228&comp=&ano=1981

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA MINAS GERAIS (2004). Decreto n° 39.424 de 05 de fevereiro de 1998. Altera e consolida o Decreto 21.228 de 228 de 10 de março de 1981, que regulamenta a Lei nº 7.772, de 08 de setembro de 1980, que dispõe sobre a proteção, conservação e melhoria do meio ambiente no Estado de Minas Gerais. Acessível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=39424&ano=1998&tipo=DEC&aba=js_textoOriginal

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA MINAS GERAIS (2004). Decreto n° 43.905 de 26 de outubro de 2004. Regulamenta a Lei nº 7.772, de 08 de setembro de 1980, que dispõe sobre a proteção, conservação e melhoria do meio ambiente no Estado de Minas Gerais. Acessível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=43905&ano=2004&tipo=DEC

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA MINAS GERAIS (2016). Lei nº 21.972, de 21 de janeiro de 2016. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SISEMA – e dá outras providências. Acessível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=21972&ano=2016&tipo=LEI

DINIZ, Eli & BOSCHI, Renato (2004). Empresários, Interesses e Mercado: dilemas do desenvolvimento no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio De Janeiro: IUPERJ; 241 p;

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (2017). Laudo de Constatação 001/2017. Instituto Estadual de Florestas/Parque Estadual da Baleia. Belo Horizonte.
GOVERNO do Estado de Minas Gerais (2018). Parecer Único n° 078/2018 (SIAM 0376446/2018) (Mina do Brumado). Secretaria De Estado De Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.
GOVERNO do Estado de Minas Gerais (2018). Parecer Único LICENÇA PRÉVIA. PA COPAM Nº 08328/2016/001/2016) (MINA Casa Branca). Secretaria De Estado De Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.
GOVERNO do Estado de Minas Gerais (2018). Ofício n° 57/2018/DRPC/SUPRAM CM/SEMAD/SISEMA. Cancelamento do TAC celebrado em 28/03/2018 – Cumprimento de Ordem Judicial – Parecer da Advocacia-Geral do Estado corroborando o entendimento desta Superintendência. (Mina Santa Paulina). Secretaria De Estado De Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.
MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS (2015). Recomendação Conjunta n° 03/2015. Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente de Belo Horizonte / Coordenadoria das Promotorias de Justiça de Defesa das Bacias dos Rios das Velhas e Paraopeba / Promotoria Estadual de Defesa do Patrimônio Cultural e Turístico.
Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (2014). Parecer único nº PA COPAM: 00015/1984/100/2013. Samarco Mineração S.A – Alteamento de Unificação das Barragens de Germano e Fundão. Belo Horizonte: SEMAD.
SOUZA, Leandro de Aguiar. Entre o mundo e Mariana: o circuito minerário global e suas repercussões sobre a tragédia de Bento Rodrigues, MG, Brasil. Revista da ANPEGE, v. 3, n.21, p. 5-41, 2017.

Outros sites e reportagens consultadas:

http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/509519-VITIMAS-DE-ROMPIMENTO-DE-BARRAGEM-EM-MARIANA-COBRAM-PARTICIPACAO-EM-ACORDO-DE-REPARACAO-DE-DANOS.html

http://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/tjmg-homologa-acordo-para-indenizar-atingidos-pela-samarco.htm#.W_jBHDhKjIU
https://www.conjur.com.br/2016-mai-05/trf-homologa-acordo-recuperacao-entre-samarco-governos
https://www.conjur.com.br/2016-jul-01/stj-suspende-acordo-samarco-recuperacao-ambiental

RUPTURA E RECAPTURA NA POLÍTICA URBANA NACIONAL: NOTAS SOBRE O SURGIMENTO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES E SUA CONJUNTURA

Leticia Domingos Vellozo

Universidade Federal Fluminense – PPGAU
leticiadvellozo@gmail.com

INTRODUÇÃO

Diante da implementação de políticas de liberalização econômica e do aumento da importância dos circuitos transnacionais das finanças – tendências estruturais do capitalismo avançado reconhecidas por autores dos campos da economia, geografia e estudos urbanos como “neoliberalização" e “financeirização”, respectivamente, a produção do espaço urbano se alterou profundamente nos últimos trinta anos. A possibilidade de gerar renda através da produção do espaço não é nada inédita, pois já era documentada desde o século XVIII na história da construção de cidades norte-americanas, como descrito por Logan e Moloch, (2007). Contudo, a partir do final do século XX, os circuitos da acumulação via urbanização se atualizaram e financeirizaram (BRANDÃO, 2016). As formas pelas quais as coalizões se articulam se tornaram mais sofisticados, envolvendo outros atores, instituições e estratégias. Arantes et al. (2001) aponta para este ponto de inflexão como o início de uma “nova” geração urbanística: planejamento estratégico. Ele está entre os diversos padrões, matrizes de pensamento e ação do planejamento propostos neste cenário. As suas principais características são inspiradas por conceitos de gerenciamento, dando ênfase ao crescimento econômico. O planejador que emerge neste contexto, assume de vez o caráter empresarial da cidade e sua vocação para ser uma máquina de crescimento.

No Brasil, a adoção das políticas econômicas nacionais neoliberais que ocorre nos anos 90 cria um terreno fértil para a disseminação deste paradigma de planejamento. Diante do crescimento do consenso de que o comportamento empresarial em relação ao desenvolvimento urbano (e econômico) geraria benefícios positivos às gestões locais que o pusessem em prática, somado ao enfraquecimento da escala nacional no âmbito da política urbana, instâncias locais passam a construir uma gestão mais inovadora e empreendedora. A ideia de que a escala geográfica de maior importância seria a escala do local, ou que as cidades seriam as protagonistas do desenvolvimento no capitalismo globalizado é amplamente difundida neste momento, a partir do discurso de gestores europeus e grandes organizações internacionais como ONU e Banco Mundial. As agendas estratégicas passam a também exigidas por estas organizações internacionais para a obtenção de investimentos e inserção econômica de suas cidades nos fluxos globais (SANCHÉZ 2010). Estas tendências que repercutem no Brasil de forma mais evidente a partir dos anos 90, intensificando-se nos anos 2000, foram analisadas criticamente nos últimos anos por pesquisadores dos estudos urbanos (Arantes et al., 2001; Fix, 2015; Sanchéz, 2010).

Frente a este cenário onde não só o Brasil, mas uma boa parte da América Latina, tornou-se um grande terreno de aplicação de projetos de caráter neoliberal, um possível campo para a construção de alternativas “pós-neoliberais” parecia ter sido construído no primeiro decênio do século XXI (FERNÁNDEZ, 2016). Profundas mudanças sociais, políticas e econômicas promoveram um quadro amplo de conquistas sociais e avanços políticos. As respostas aos efeitos regressivos do Consenso de Washington foram interpretadas como um “giro à esquerda” da região. As estratégias de compatibilizar crescimento com um padrão de redistribuição e inclusão se relacionaram a diferentes formatos democráticos de participação. Houve uma intenção de reequipar o Estado, colocando-o no papel de interventor mais forte. A alta dos preços dos commodities (efeito China) foi capitalizada e direcionada para reparação dos

resultados socialmente desiguais e excludentes das medidas de caráter assumidamente neoliberal do final do século XX.

No entanto, a onda rosa[166] latino-americana (SILVA, 2010) foi um momento singular de grande expectativa, mas que não sucedeu em conformar um projeto de sociedade alternativo. A hipótese para a continuidade onde esperava-se reviravolta é de que não houve verdadeira ruptura com o processo de neoliberalização, mas sim, a transição para uma fase diferente da neoliberalização, e não seu fim. Houve, de fato, entrada de quadros de orientação progressista e de ruptura no Estado, mas em áreas que não afetam diretamente o processo geral de acumulação, sem mexer na continuidade reprodutiva dos atores que historicamente reforçam a estrutura acumulativa e as condições estruturais da desigualdade.

Criou-se, ingenuamente, uma expectativa de que seria criado um círculo virtuoso a ser ampliado e regionalizado para, futuramente, "transformar, aprofundar e enraizar as estruturas produtivas e socioeconômicas das regiões menos desenvolvidas" (BRANDÃO, 2016, p.62). Entretanto, acompanhamos hoje um conjunto de indicadores que abalam o otimismo da década passada. Potentes ataques na conjuntura nacional e a reestruturação regressiva dos mercados mostram que a postura de outrora perdeu terreno, abrindo um novo espaço para uma contraofensiva de atores e instituições apoiados em um aparato conceitual-simbólico crítico ao intervencionismo estatal e medidas de caráter progressista.

A hipótese que sustentamos, amplamente baseada na teorização elaborada por Fernandez (2016) e Peck (2010b) é de que este momento de reação sócio-política, na verdade, não foi um fenômeno que se chocou contra o processo de neoliberalização vigente desde o final do século XX. Ele, na verdade, faz parte de uma de suas rodadas, em uma fase mais permissiva, de cooperação entre os "braços esquerdo e direito" do Estado (PECK, 2010a). Nesta fase, houve uma convivência de atores políticos e econômicos transnacionais – motores do re-empoderamento neoliberal – com as formas redistributivas, progressistas e desmercantilizadoras impulsionadas por setores específicos do Estado, concentrados em áreas que não afetavam diretamente o processo geral de acumulação.

Neste sentido, olharemos ainda para um exemplo mais concreto: a empreitada da esquerda em exercer influência na política urbana nacional, que tem uma história de tentativas desde o começo da democratização e teve como linha de chegada o Ministério das Cidades. Em que medida este ministério, no período de sua constituição original, entre 2003 — 2005, rompe, ou tenta romper com o ciclo neoliberal da década anterior à sua criação? O produto, ao fim, é uma avaliação crítica deste momento híbrido e intrinsecamente contraditório. Uma incursão exploratória na atuação da esquerda no aparelho estatal e uma contribuição para uma agenda de estudos acerca da ordenação

[166] Onda rosa é um termo usado inicialmente para caracterizar uma série de vitórias eleitorais de partidos ditos de esquerda na América Latina durante um período definido entre o fim da década de 90 e o início dos anos 2000. Ele é bastante comum em veículos de notícias internacionais como BBC News, Financial Times, The Times e Le Monde. O termo traz consigo uma clara inspiração na ascensão de partidos de centro-esquerda, nomeada da mesma forma, na Europa, durante a segunda metade dos anos 90. (SILVA, 2010, p. 2)

do espaço em nível nacional no Brasil e sua relação com dinâmicas econômicas e políticas.

RODADAS DE NEOLIBERALIZAÇÃO E NEOLIBERALISMO PERIFÉRICO

Em um trabalho tão limitado, no sentido tanto de tamanho quanto de tempo para sua realização, evitamos alimentar pretensões de expor completa e sistematicamente todos os fatos que consideramos de significação histórica explicativa para a compreensão da complexa conjuntura que pretendemos abordar mais a frente. Tal fim foge à capacidade deste escrito. Porém, para o propósito aqui posto, buscamos construir algum tipo de base para seguir a discussão, tentando abrir uma perspectiva que consiga aliar o campo da economia política aos estudos urbanos. Este esforço se mostra especialmente relevante quando se tem por objetivo a significância da recente trajetória singular do Brasil para a forma que vivenciamos e produzimos as cidades de hoje.

Durante o primeiro decênio do século XXI, teve início a construção de um terreno de maior homogeneidade social no Brasil. Houve uma aparente intenção de compatibilizar o crescimento econômico com formas de redistribuição e inclusão através de diferentes entradas democráticas, reparando os resultados socialmente excludentes das décadas anteriores, quando a América Latina como um todo foi um grande campo de experimentação de projetos neoliberais (FERNANDEZ, 2016). As aparentes alternativas pós-neoliberais foram construídas a partir ampliação do acesso a direitos individuais, promovendo uma ascensão a um patamar básico de cidadania, podendo garantir condições mais dignas para as massas historicamente destituídas dos produtos do desenvolvimento brasileiro (BRANDÃO, 2016).

Mas, antes de mais nada, a que nos referimos quando falamos em neoliberalização? Neste deste trabalho, dentre os múltiplos conceitos e noções envolvidos em torno desta noção, entendemos como o processo de constante expansão das *relações de mercantilização* que se desenrolam nos últimos 35 anos na escala global. Um processo intrinsecamente contraditório, dependente da trajetória e espacialmente desigual (BRANDÃO, 2016; FERNANDEZ, 2016; BRENNER et al., 2012). Esse processo tem como responsáveis pela sua propulsão frações transnacionalizadas do capital que adquiriram capacidade de atuar globalmente através coerência estruturadas capazes de vencer as barreiras da localização, uma materialização da ideia de “aniquilação do espaço pelo tempo” (HARVEY, 2004).

Desmontando regulações que podem restringir sua expansão, este processo se dá através da propagação de um complexo ideológico que engendra o paradigma de interpretação dos benefícios (ou inevitabilidade) de incorporar as redes econômicas e atores controlados por estes agentes transnacionais. Desta maneira, são construídos ajustes espaciais e institucionais que permitam esta incorporação no espaço nacional. Longe de ser um processo guiado exclusivamente pelas forças de mercado, e fugindo do senso comum da ideia de liberalismo e laisses-faire, a atuação do Estado é condição *si ne qua no*n para a penetração de tais agentes e a expansão destas relações de mercantilização.

As experiências mais emblemáticas de neoliberalismo no Reino Unido, Estados Unidos e Chile são associadas não só, mas principalmente, pela ação de seus

governantes Thatcher, Reagan e Pinochet, dando sentido, até mais do que em 1944, a expressão de Polanyi (2000) acerca do *laissez-faire*:

> "[o] caminho para o mercado livre estava aberto e se mantinha aberto através do incremento de um intervencionismo contínuo, controlado e organizado de forma centralizada. […] Assim como, contrariando as expectativas, a invenção da maquinaria que economizaria trabalho não diminuíra mas, na verdade, aumentara a utilização do trabalho humano, a introdução dos mercados livres, longe de abolir a necessidade de controle, regulamentação e intervenção, incrementou enormemente o seu alcance. […] Assim, mesmo aqueles que desejavam ardentemente libertar o Estado de todos os deveres desnecessários, e cuja filosofia global exigia a restrição das atividades do Estado, não tinham outra alternativa senão confiar a esse mesmo estado os novos poderes, órgãos e instrumentos exigidos para o estabelecimento do laissez-faire" (p.172).

Braudel (apud Arrighi, 1996), vê o capitalismo como absolutamente dependente do poder do Estado para o seu surgimento e expansão e, ao mesmo tempo, como a antítese da economia de mercado; "O capitalismo só triunfa quando se identifica com o Estado, quando é o Estado" (ARRIGHI, 1996, p. 11, apud BRAUDEL, 1977, p.64). Não cabe aqui realizar a tarefa de nos aprofundarmos mais no assunto. É, no entanto, fundamental sublinhar que a maneira que os diferentes Estados intervêm é desigual e hierárquica. Os Estados do centro operam alinhados às necessidades de seu próprio poder político e do Capital, visando preservar e reproduzir atividades de maior valorização em seus espaços nacionais e reforçar a forma periférica do sistema. Isso seria feito através de seu controle sobre organizações supranacionais, que por sua vez fazem circular uma gama de processos e instrumentos que incluem financiamento, transferências conceituais e formas de organização que habilitam o processo de neoliberalização (FERNANDEZ, 2016, p. 29).

p. 720

Neste sentido, Arrighi (1996) aponta que a concentração de poder nas mãos de certos blocos de agências governamentais e empresariais tem sido tão essencial para as expansões materiais recorrentes da economia capitalista quanto empresas transnacionais em si. Portanto, pode-se dizer que a expansão do poder capitalista tem sido associada não apenas à competição interestatal ou ao capital móvel[167], mas também à formação de estruturas políticas dotadas de uma estrutura cada vez mais extensa e capacidades organizacionais complexas para controlar o ambiente social e político da acumulação na escala mundial. Se por um lado estes Estados Centrais agem como propulsores do aparato regulatório neoliberal, por outro, os Estados da periferia também desempenham um papel viabilizador que vai variar de acordo com as rodadas cíclicas do processo de neoliberalização. Voltaremos a este ponto em breve.

Quando falamos sobre rodadas de neoliberalização, nos referimos ao marco teórico proposto por Peck (2010a e b). O autor divide o processo de neoliberalização em dois momentos distintos, duas rodadas. A primeira rodada, denominada *Roll-Back*, compreende um momento mais ofensivo, em que há o desmonte de instituições,

[167] Capital capaz de se deslocar com grande facilidade pelo espaço (HARVEY, 2015).

desorganização de centros alternativos de poder, re-regulação e disciplinamento dos agentes governamentais e sociais. Esta ofensiva é tipicamente associada a investidas contra sindicatos, agências de planejamento e burocracias estatais, por meio de medidas de austeridade, cortes de fundos, reduções organizacionais e privatização. Essas manobras são animadas não apenas pelas preocupações prosaicas a respeito do controle governamental, mas também pela mentalidade que a organização espontânea de forças sociais e de mercado preencherá, de alguma forma e automaticamente, os vácuos criados pelas instituições estatais retraídas e espaços coletivos desorganizados. Essa primeira rodada do livre mercado tende rapidamente a encontrar seus próprios e previsíveis limites (Peck, 2010, p. 38), gestando através de próprias contradições uma outra fase do mesmo processo.

O segundo momento, de *Roll-Out*, é substancialmente diferente, associado à uma expansão de incursões regulatórias e capacitação seletiva, construção de um ambiente adequado para a economia e construção de um plano, supostamente sadio, de concorrência. Neste sentido, o neoliberalismo mostra que não pode ser o que costumava ser. Passando de desregulamentações à re-regulamentação favorável ao mercado, dos cortes orçamentários à regulamentação por auditoria, da privatização à parceria público-privada, da ganância ao “mercado com morais” (PECK, 2010a, p. 106)

Ainda que representem momentos pretensamente opostos, ambos funcionam a partir de uma lógica interna, onde o *Roll-Out* é desencadeado pelo fracasso das desregulamentações simples, funcionando tanto como um mecanismo de defesa quanto como a restruturação periódica. Estas novas formas de neoliberalização são consequências sociais e econômicas das intervenções anteriores, mas quando ele evolui, evolui criando novas contradições, envolvendo-se num desafio interminável de administrar seus próprios erros, “fracassando, e tende a continuar a fracassar” (PECK, 2010a, p.106). Mais importante que as definições de seus ciclos, é também ressaltar que o neoliberalismo não é sinônimo de neoconservadorismo. No sentido de que pode ser adotado tanto por políticos do espectro da (centro) esquerda quanto os políticos da direita.

Tendo em vista que estes processos são variegados, dependentes de trajetória e que, nos países periféricos, se dão com uma certa defasagem temporal em relação às rodadas do centro, Fernandez (2016, p.30) propôs uma periodização e uma qualificação destes dois momentos do processo de neoliberalização no contexto periférico: Primeiramente haveria uma forma de *neoliberalismo de disciplinamento duplo e negativo.* Duplo no sentido de que o primeiro disciplinamento envolve a alienação do controle estatal de recursos e regulamentações, incluindo serviços públicos, indústrias nacionalizadas e direitos trabalhistas e sociais, levado adiante pelas múltiplas modalidades de Organismos de Financiamento Internacionais. O segundo disciplinamento parte desde as instâncias nacionais do Estado em direção das esferas subnacionais, alienando atores econômicos e sociais através de mecanismos espoliativos em favor de agentes de redes econômicas mundiais. Em suma, representa um momento de ofensiva do capital global. Subsequentemente e de maneira complementária, o segundo movimento resultante do primeiro seria o *neoliberalismo consensual-inclusivo,* representando um momento onde há um projeto Estatal de maior

defesa em relação ao capital externo, envolvendo políticas governamentais intervencionistas, mas sem o abandono de sua orientação intrinsecamente neoliberal.

Partindo da da ideia de *duplo movimento* de Polanyi (2000), Fernandéz (2016), faz uma analogia usando estas rodadas de neoliberalização. Em sua obra, Polanyi aponta para a presença de um primeiro movimento, sob o qual se impõe o mito do mercado autorregulado e, depois, um segundo movimento, reativo e reparador da desestruturação gerada pelo primeiro, propondo uma retificação dos processos de mercantilização. Entretanto, vemos que, contra a previsão do autor, que acreditava que a lógica do duplo movimento era um fato "irrepetível" e que o primeiro movimento não poderia voltar a acontecer, os fatos mostram uma reedição cíclica (não só na América Latina) deste movimento, indicando que, ao invés de um duplo movimento que se encerra em si, a dinâmica tem características pendulares.

Isso se daria, pois, um aspecto secundário dessa dinâmica é que o surgimento reativo do segundo movimento, que tolera formas mais progressivas ou reacionárias dentro dele, contém também propriedades intrinsecamente instáveis e problemáticas, levando o "pêndulo" a se colocar novamente em sua primeira posição (FERNANDEZ, 2016).

A ONDA ROSA LATINO-AMERICANA, OU ROLL-OUT DA PERIFERIA?

A partir do marco teórico que foi exposto até agora: como poderíamos compreender a inserção do Brasil em meio a este processo? Já adiantamos que, por mais que tratemos do assunto com um grau relativamente alto de abstração, a dinâmica destes ciclos não é de forma alguma uma autodeterminada, mas sim amplamente permeada por processos disputados em cenários bastante conflituosos.

O primeiro movimento ofensivo, que pulsou o duplo disciplinamento negativo, teve lugar durante a década 80 e principalmente de 90, sendo resultado da combinação da crise geral do capitalismo da década de 70 e do esgotamento do processo de industrialização por substituição de importações de meados da década de 60 (FERNANDES, 2016). Liderada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) e associada essencialmente à implementação do Consenso de Washington, a rodada de re-regulações e privatizações do primeiro disciplinamento foi um processo de acumulação por despossessão (HARVEY, 2004). O segundo disciplinamento, a partir da esfera Estatal, foi caracterizada pela primazia dos ministérios de economia, responsáveis pela contenção de qualquer forma desmercantilizadora.

A década de 90 foi o período onde políticas de viés neoliberal, marcadas pelo Consenso de Washington, foram assumidas por diversos Estados latino-americanos, e no Brasil não foi diferente. De caráter curtoprazista, as políticas macroeconômicas carregavam um discurso acerca da inevitabilidade das consequências da globalização: a desindustrialização, desnacionalização e soberania do sistema financeiro. Ainda que com algumas interfaces de ruptura em relação ao nacional desenvolvimentismo do regime militar, há uma permanência da modernização conservadora (PRADO JÚNIOR, 1992) agora através de um processo democrático – em termos formais – comprometendo qualquer projeto de maior autonomia nacional, e causando retrocesso de capacidade econômica relativa do país.

As principais mudanças veiculadas estavam relacionadas à forma de inserção do Brasil na economia Internacional e na forma de atuação do Estado perante à economia. Estas mudanças foram amplamente apoiadas pela burguesia nacional que, através de relações clientelistas (a "política do favor"), aproveitaram-se de proteção estatal e foram privilegiados por tal projeto de re-regulação e privatização de ativos públicos (VAINER et al., 2016). Privatizações estas que foram amplamente criticadas pelo fato de que as empresas públicas, responsáveis por gerar externalidades importantes para as áreas privadas e que conquistavam avanços tecnológicos e produtivos significativos na área de energia elétrica e comunicações, por exemplo, foram entregues à grupos "sem compromisso com a articulação territorial dos sistemas nacionais", que resultou na desestruturação de "sinergias existentes e potenciais que permitiriam um novo ciclo de crescimento acoplado a um patamar tecnológico mais avançado, e não uma especialização regressiva." (Idem, p. 72). Em suma, durante os dois governos de FHC (1995-2002) observamos estratégias tipicamente relacionadas ao movimento de *Roll-Back*, e o pontapé do *neoliberalismo de disciplinamento duplo e negativo*: o desmantelamento de instituições reguladoras do mercado, privatizações, destruição de direitos e internacionalização da economia (BRANDÃO, 2016).

Durante "guinada à esquerda" no Brasil no início dos anos 2000, guiado pelo governo de coalisão do PT, há a reativação restaurativa do Estado na tentativa de apaziguar a penetração do processo de mercantilização – buscando reabilitar espaços organizacionais e decisórios ligados aos processos de redistribuição que foram outrora confiscados pela espoliação no momento disciplinatório. O período foi caracterizado pelo avanço de políticas sociais voltadas às camadas mais destituídas, através de transferência direta e indireta de renda e na expansão do mercado interno de consumo popular.

A reabilitação estatal do governo Lula acomodou interesses potencialmente conflitantes: o grande capital, políticas sociais focalizadas e ampliação de crédito para segmentos populacionais de menor renda. O Estado aparece através das empresas estatais e dos fundos de pensão. Tal presença de certa forma altera a formatação do bloco de poder dominante no Brasil como causa e consequência do novo modelo econômico neoliberal periférico, onde os segmentos nacionais do grande capital atuam articuladamente junto com bancos e o agronegócio por dentro do Estado, modelando a economia do país.

Contudo, o modelo se mostrou incapaz de manter as taxas de crescimento por não estar vinculado à uma estratégia eficaz de industrialização. Para Vainer et al. (2016), na verdade, esse padrão de crescimento tende a destruir empregos industriais, gerando mais empregos terciários como contrapartida. Esta categoria de emprego por sua vez tem uma menor renda e menor qualificação, sendo prejudicial para a urbanização. A ação pública não logrou, portanto, promover uma acumulação reprodutiva minimamente sustentável, apenas fomentou e sancionou recorrentemente um grande processo de valorização mercantil-patrimonial. É neste sentido que Brandão (2016) propõe que o Brasil se configura com um enorme complexo de promoção "mercantil-patrimonial-rentista" (p.80). Os escassos recursos que deveriam ser direcionados à população foram transferidos ao capital privado com a persistência de políticas de caráter neoliberal. Paulani (2003) afirma que desde que assumiu a

presidência, o governo Lula praticou uma política econômica de inclinação "inequivocamente liberal" (p.1), levando a cabo uma série de transformações que haviam sido iniciadas ou gestadas no governo de FHC. Entretanto, a caracterização precisa deste período iniciado em 2003 ainda carrega grande divergência. Sem um nome certo, mas que parece uma síntese entre o projeto neoliberal, de domínio da moeda[168], dos juros e do sistema financeiro (BRANDÃO, 2016), acompanhado de um *boom* na área de infraestrutura (VAINER et al., 2016), aparenta ser o pontapé do *Roll-Out* do nosso processo de neoliberalização.

O URBANISMO NEOLIBERAL A UTOPIA DA CIDADE MERCADORIA

Há uma certa concordância na bibliografia da economia e geografia econômica crítica que as dificuldades das economias capitalistas a partir da recessão da década de 70 desencadeou importantes mudanças no processo de acumulação (HARVEY, 2001). Esta dinâmica repercutiu diretamente sobre o sentido, articulação e hierarquia das escalas espaciais. A desvalorização desencadeada pela crise desencadeia uma série de medidas para superar, ou repassar, seus efeitos. Elevação das taxas de produtividade, expansão de mercados, redução de custos do trabalho são exemplos de estratégias empresariais que tem este mesmo fim. A ressignificação do papel do Estado foi também responsável pela distribuição de seu poder entre as outras escalas de poder governamental, contrastando com seu papel mais "tradicional" de centralizador de decisões e interventor forte visto durante os "anos de ouro" do capitalismo pós-guerra. A hegemonia do livre mercado, apoiada na falência do welfare state, gera uma adaptação no aparato institucional que caracterizava o período anterior. A redução da regulação estatal sobre o capital e mudança de uma visão de universalidade na provisão de benefícios sociais para uma visão compensatória (CANO, 2007) caracterizam o "novo"[169] papel assumido por entes federativos.

p. 724

A adaptação de papéis é gestada também para corresponder ao estágio mais "globalizado" do capitalismo, onde é feita uma ampla difusão da ideia acerca da relevância de outras escalas, que não a nacional, em meio à crescente flexibilidade de movimento de investimentos por diferentes territórios. Flexibilidade esta que resulta diretamente do progresso técnico direcionado para a solução da redução dos excedentes e, portanto, da crise. Tornando assim o espaço um fator cada vez mais acionado para superação de crises. Para Harvey (1989), além de novas combinações insumo-produto, empresas capitalistas recorrem a "soluções espaciais" (*spatial fix*) para reativar taxas de retorno da economia. Na medida em que o progresso técnico gerou reduções significativas no custo e tempo do transporte de pessoas, informação e produtos, barreiras espaciais foram quebradas, o que Harvey (2001) chama de "aniquilação do espaço pelo tempo". Isso tornou possível encontrar, e fazer uso de localizações mais vantajosas para a produtividade.

[168] De acordo com a teoria Keynesiana e neokeynesiana, a moeda não é imparcial pois ao carregar diferentes níveis de liquidez, elas "competem" no mercado internacional, criando uma hierarquia, sendo a mais líquida a moeda considerada mundial.
[169] Esta concepção na verdade não traz nenhuma verdadeira inovação, visto que no período de tradição liberal, anterior à década de 1929, esta ideia de Estado já era dominante.

Dentro da divisão internacional do trabalho, a competição significa busca exploração de vantagens geográficas específicas para a produção de bens e serviços (HARVEY, 2001). Para além de vantagens "naturais" de certos locais, aqui entendidas como vantagens derivadas de do ambiente físico, podem ser criadas novas vantagens através de "ambiente institucionais". Investimentos e mudanças de legislação, promovidas pelo governo local ou mesmo coalizões de forças com interesse na região, podem gerar vantagens de base econômica que são tão ou mais decisivas para que certas cidades ou regiões disparem na corrida por investimentos – principalmente em um momento histórico onde barreiras espaciais são cada vez mais irrelevantes. Diante da redução de importância (política e econômica) da escala nacional, que gradativamente retira o pleno emprego do topo de suas prioridades governamentais, a escala local assume protagonismo, tornando-se responsável por produzir estes "ajustes espaciais" que geram ambientes (físicos ou institucionais) favoráveis para empresas, lançando-se nos circuitos centrais de acumulação (CANO, 2007, p.287). Harvey (2001) relata que a resposta dos governos de muitas das grandes cidades do mundo capitalista do norte, diante a crise que erodiu suas bases econômicas e fiscais, foi construir uma gestão **local** mais inovadora e empreendedora, aberta para "para explorar diferentes meios para aliviar suas condições miseráveis e assim assegurar um futuro melhor para suas populações" e também "fazer face à enorme mudança social e económica acarretada pela reestruturação tecnológica e industrial" (p.49).

Quando o planejamento moderno, centralizado e tecnocrático, é retirado de cena devido à sua perda de credibilidade sofrida no início dos anos 70, o planejamento estratégico surge como um entre diversos modelos de planejamento alternativos para ocupar seu lugar. A abordagem do planejamento urbano enquanto uma ação de gerenciamento do espaço, mais típico do modelo modernista, vai então dando lugar a formas de ação que muito mais relacionam a ideias de "empresariamento do espaço" ou mesmo "empreendedorismo urbano". Nos anos 80 em particular, cresce um consenso que o comportamento empresarial em relação ao desenvolvimento econômico (e urbano) geraria benefícios positivos às gestões locais que o pusessem em prática.

Figuras de linguagem que anteriormente eram restritas ao âmbito empresarial vão tornando-se corriqueiras na construção de projetos urbanos e mesmo na retórica do poder público, evidenciando suas origens na *Harvard Business School* (VAINER, 2000). As recomendações apontam predominantemente para o investimento em sistemas de informação, modernização de infraestrutura, fortalecimento do setor de serviços a empresas, grandes operações urbanísticas e conversões de áreas degradadas. Em contraposição à ideia de planos gerais e masterplans modernos, são difundidos programas de atração de investimentos externos com ênfase nos projetos de intervenção urbanística dispersos e fragmentados. Sanchéz (2010) destaca a relevância da formação de parcerias entre o setor público e a inciativa privada, sendo tratada como um dos principais pilares do planejamento urbano "sintonizado na competitividade". Isso não é, evidentemente, um fenômeno novo, mas passa a ser tratado como necessidade do processo de adaptação aos novos tempos. As grandes agencias multilaterais e consultores de outros países, sobretudo catalães foram os principais difusores deste modelo para a América Latina.

Revestido de uma aura progressista, simultaneamente alternativa ao projeto neoliberal e ao estatismo ele chega no Brasil com tremenda aceitação. Não deixa de ser surpreendente o alcance destes instrumentos de planejamento estratégico num contexto onde houve, quase paralelamente, avanços significativos nas políticas urbanas brasileiras através de um amplo movimento social de reforma urbana de caráter nacional e com base popular. Movimento que culminou em uma incorporação legal/constitucional de importantes premissas como função social da propriedade urbana e função social da cidade e outros instrumentos redistributivos das condições de urbanização (SANCHÉZ, 2010).

O MINISTÉRIO DAS CIDADES E A UTOPIA DEMOCRÁTICA

É no contexto de construção da aparente pós-neoliberalidade que surge o Ministério das Cidades (MCidades) no início de 2003, vinculado ao reconhecimento de que os desafios urbanos do país necessitavam ser encarados como política de Estado, ocupando o vazio institucional existente desde o regime militar (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004). Sua criação e seus quadros estavam ligados ao movimento pela reforma urbana que teve início ainda nos anos 1960. Estes atores tiveram um papel importante no acumulo forças nas décadas de redemocratização, culminando em uma reforma constituinte e a criação e aprovação do Estatuto da Cidade, importantes marcos da agenda social urbana.

Em menos de um ano a partir da criação do ministério, houve um investimento em habitação 30% maior que nos anos de 1995 a 2002; e no saneamento os recursos aplicados foram 14 vezes mais do que o período de 1999 a 2002 (idem). A atuação do MCidades indicava que, pela primeira vez em décadas, houve a intenção de construir uma política nacional de desenvolvimento urbano, através de uma construção democrática junto ao Conselho das Cidades, descentralizada e com participação popular, rompendo com o cenário de privatização, desregulamentação e enfraquecimento da escala nacional dos governos anteriores.

Seus primeiros anos do foram marcados pela abertura para a incorporação de participação democrática dos movimentos sociais, academia e trabalhadores sindicais. Era um organismo enxuto, sem funcionários de carreira, e que tinham histórico profissional atrelado à construção da reforma urbana (MARICATO, 2004). Ao mesmo tempo, estes mesmos anos também foram marcados por uma severa restrição orçamentária definida pela política fiscal da época – determinada pela orientação da política econômica que priorizou o superávit primário para pagamento da dívida externa (PAULANI, 2003) –, que criou um entrave na efetividade na criação de políticas. Para além disso, agravava-se ainda mais a situação a medida que 2/3 do orçamento próprio do Ministério era composto por emendas parlamentares, diminuindo sua autonomia e integração das ações referentes ao urbano. Maricato (2004, p.19), secretária executiva do ministério neste período, qualifica o momento da seguinte forma: “Quando a gente discute no Ministério constatamos um mundo de boas intenções, mas frequentemente os recursos das emendas tomam caminhos fragmentados”.

Neste sentido, o Ministério, em um momento que contava com poucos recursos, poucos técnicos e expectativas de curto prazo, buscou promover um trabalho de conscientização pedagógico, direcionado à outras instancias para disseminar as ideias

do direito à cidade. Resultado disso são seus Cadernos e Guias (produzidos tanto pelo Ministério, quanto através do Instituto Pólis), que incorporam uma perspectiva progressista e também crítica, de enfrentamento dos problemas através das premissas da reforma urbana. Isso se dá em escala nacional, do âmbito federal ao municipal. A necessidade de um grande esforço de capacitação era reconhecida, havendo inclusive a pretensão de uma possível amplificada rede de capacitadores ou mesmo uma Escola das Cidades, nos moldes da Escola Fazendária, do Ministério da Fazenda (MARICATO, 2004).

Apesar de contar com um grande conteúdo de caráter progressista, ainda é possível identificar um alinhamento discursivo com a agenda mundial neoliberal, em outras palavras, seu discurso não apresenta uma completa ruptura com a esta forma de interpretação da produção do espaço. Um exemplo deste hibridismo é que, ao mesmo tempo que apresenta uma interpretação da problemática urbana bastante cirúrgica no Caderno nº1, sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

O capitulo intitulado Crise Urbana (p.27), conta com uma introdução acerca dos horizontes teóricos que associam a dinâmica de acumulação capitalista à precariedade das nossas cidades. O texto segue com uma pequena lista de elementos estruturais dominantes das cidades brasileiras, sendo eles a “concentração e irregularidade na estrutura fundiária”, a “apropriação privada dos investimentos públicos na construção da cidade”, “concentração e irregularidade na estrutura fundiária”, “estruturas de poder e clientelismo nas cidades”, “socialização dos custos e a privatização dos benefícios” (p.30).

p. 727

Ao mesmo tempo que, no que diz respeito ao financiamento da política urbana, o documento recomenda a “a ampliação dos investimentos públicos por meio das Parcerias Público-Privadas” (p.21), múltiplas vezes no corpo do texto. As PPPs são o carro chefe das recomendações de caráter neoliberal vindas de instituições supranacionais como FMI e Banco Mundial, e um dos símbolos da boa governança da rodada de *Roll-Out* (SANCHÉZ, 2010 e PECK, 2001a). Ademais, quando relaciona o desenvolvimento urbano ao desenvolvimento econômico, dá indicações para promover “cidades competitivas” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p.19), tomando para si o linguajar também característico do planejamento estratégico, que impulsiona a competição de cidades no mercado mundial [170].

Sob o risco de soarmos demasiadamente apologéticos, interpretamos essa empreitada do MCidades como uma tentativa de construção de uma nova hegemonia no urbano, amparada na interpretação coletiva destes atores do que é a própria hegemonia. Nos parece que a estratégia de ruptura, para estes atores, deveria ser feita de maneira segmentada e se dar em longo prazo, sendo a vitória decidida por uma mistura de conquistas de posições estratégicas (neste caso específico, no Estado) e obstinação. Quase como se fizessem uma interpretação própria da *guerra de*

[170] Uma análise mais profunda referente a esta análise de discurso faz parte dos estágios seguintes da dissertação de mestrado (em andamento) da autora na qual este artigo é baseado.

posições[171] gramsciana, levando em consideração a sua inserção em uma sociedade de capitalismo avançado.

Mesmo ocupando a posição que este grupo se encontrava, de relativa dominância, não poderíamos idealizar a sua capacidade diretiva, já que hegemonia não deve ser confundida com controle absoluto sobre aliados e concorrentes, pois este processo não elimina os embates e conflitos resultantes dos posicionamentos de cada fração de classe. Para Da Gama Rosa Costa (2012, p.20), esta dinâmica da hegemonia se trata de "uma continua formação e superação de equilíbrios instáveis entre os interesses dos diversos grupos" que, tendo em vista a formação de um equilíbrio mínimo exige "sacrifícios de ordem econômico-corporativa que, por outro lado, não pode envolver o aspecto essencial da luta política".

Este ciclo específico, se encerra em um momento de "inflexão conservadora" durante a primeira gestão do presidente Lula, onde houve o acionamento de novos arcos de governança e coalizões políticas identificadas como necessárias para viabilizar o poder do "presidencialismo de coalizão" (SILVA, 2014). Enfraquecido no processo do "mensalão", o então presidente Lula busca ampliar suas bases para assegurar sua maioria no Congresso, promovendo uma troca ministerial significativa em 2005 e cedendo direção do Ministério das Cidades para o Partido Progressista (PP) (organização partidária de tendências de direita e resultado de uma série de processos de fusão com origem na ARENA – Aliança Renovadora Nacional). Em nome de uma ampliação de apoio no Congresso Nacional, o Ministério das Cidades foi sacrificado, pois perdeu sua grande frente progressista que bradava uma proposta embasada na esquerda, ainda que uma parte da equipe original tenha permanecido (MARICATO, 2017).

p. 728

A saída do ministro Olívio Dutra (PT) e gradual saída de grande parte dos quadros fundadores que se deu em seguida, sinalizou o fim de um período bastante demarcado onde o Ministério simbolizava institucionalização dos anseios preconizados pelo movimento pela reforma urbana. É difícil indicar se esta freada no MCidades foi o motivo de não termos visto o surgimento de um novo paradigma de políticas urbanas e que, mantida sua formação original, esta empreitada teria sido bem-sucedida. Entretanto, acreditamos que, sem ela as chances eram, e ainda são, virtualmente nulas.

Acreditamos que este curto ciclo do Ministério das Cidades – desde a entrada de atores de caráter de ruptura no aparelho estatal até sua saída e desarticulação – exemplifica, de certa maneira, as contestações, possibilidades e, principalmente, os limites dados às medidas "pós-neoliberais" em meio às "rodadas de neoliberalização", e a insistência do processo após suas crises em diversas escalas e locais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta é uma reflexão inacabada; mas que nos permite uma compreensão melhor da conjuntura política brasileira do início do século e das forças e tendências em que se sustentam a persistência do projeto neoliberal. Em resumo, a continuidade, e não a

[171] De maneira bastante sucinta, Gramsci propôs esta terminologia de caráter militar para traçar um paralelo entre a ideia de guerra de movimento (manobrada) e a guerra de posições, sendo esta última uma estratégia vital para a luta revolucionária no Ocidente (DA GAMA ROSA COSTA, 2012).

mudança, parece ter sido a marca registrada deste primeiro período da "onda rosa" nacional, incapaz de conformar um projeto estatal alternativo, permitindo a continuidade reprodutiva dos atores que reforçam a estrutura acumulativa e as condições estruturais da desigualdade.

Nossas interpretações, claro, não contam toda a história. Estamos tratando de um período híbrido, intrinsecamente contraditório, onde o termômetro oscilava entre ruptura e reprodução. As transformações da economia política nacional que começaram no final dos anos 80 e carregavam um caráter de *laissez-faire,* reposicionaram o mercado como responsável por impulsionar do crescimento econômico. Neste sentido, uma resposta diferente nos parece ter sido dada pelo novo governo para o impasse do desenvolvimento, direcionando estrategicamente a economia, ao envolver simultaneamente gastos sociais para apoiar a camada mais pobre do país.

A nova resposta foi usar o Estado para implementar políticas redistributivas para o desenvolvimento nacional, "recrutando" os mercados. Isso é exemplificado principalmente pelas políticas sociais que trouxeram a pobreza e a fome à frente da agenda nacional. Embora muito da estrutura permaneça a mesma, a centralização de objetivos sociais serviu para criar mudanças na política econômica brasileira. Tal processo de transformação, considerando a intensidade da pobreza e marginalidade entre as massas mais destituídas de bens e direitos, representou verdadeira revolução, principalmente se levarmos em conta a variação regional dos resultados (BRANDÃO, 2016).

Sobre o Ministério das Cidades, não é possível afirmar que a saída dos quadros originais gerou uma marcha ré no processo histórico, pois é possível identificar heranças do seu ciclo inicial. Foi perdida a possibilidade de construir uma mudança que deveria instituir um novo paradigma sobre o universo urbano na sociedade brasileira, mas sua breve temporalidade e sua inserção num contexto amplo político institucional – que ainda carrega divergências de interpretação – dificulta a leitura do que foi, e o que poderia ter sido. Não é, portanto, uma simples questão de continuidade, mas de rupturas também.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Otília Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. 2002.

ARRIGHI, Giovanni. O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. Cadernos Metrópole, v. 19, n. 38, 2017.

BRENNER, Neil; PECK, Jamie; THEODORE, Nik. Após a neoliberalização?. Cadernos Metrópole, v. 14, n. 27, 2012.

BRENNER, Neil; THEODORE, Nik (Ed.). Spaces of neoliberalism: urban restructuring in North America and Western Europe. Wiley-Blackwell, 2003.

DA GAMA ROSA COSTA, Ricardo. Marxismo e Revolução: da "Estratégia de Derrocada" à "Guerra de Posições". História e Luta de Classes, n. 5, 2012.

FERNÁNDEZ, V. R. Desde el laboratorio neo-desarrollista a la resurgencia neoliberal: uma revisión creativa del 'doble movimiento' polanyiano en América Latina. Revista Estado y Políticas Públicas, n. 7, pp. 21-47. 2016
FIORI, J. L. O voo da coruja. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2003.
FIX, Mariana. São Paulo: Cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem. Boitempo Editorial, 2015.
HARVEY, David. O enigma do capital: e as crises do capitalismo. Boitempo Editorial, 2015.
HARVEY, David. Novo imperialismo (O). Edições Loyola, 2004.
LOGAN, John R.; MOLOTCH, Harvey. Urban Fortunes: The Political Economy of Place, With a New Preface. Univ of California Press, 2007.
MARICATO, Ermínia. O desenvolvimento urbano democrático como utopia. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 6, n. 2, p. 109, 2004.
MINISTÉRIO DAS CIDADES. Cadernos do Ministério das Cidades, nº1, Política nacional de desenvolvimento urbano. Brasília: MCidades/Governo Federal, 2004.
PAULANI, Leda Maria. Brasil delivery: a política econômica do governo Lula. Revista de Economia Política, v. 23, n. 4, p. 92, 2003.
PRADO JÚNIOR, C. Formação do Brasil contemporâneo. 22. ed. São Paulo: Brasiliense, 1992
PECK, Jamie. Workfare States. Guilford Publications, New York, NY, 2001.
PECK, Jamie. Zombie neoliberalism and the ambidextrous state. Theoretical Criminology, v. 14, n. 1, p. 104-110, 2010a.
PECK, J. Constructions of neoliberal reason. Oxford: Oxford University Press. 2010b
POLANYI, K. A grande transformação: as origens de nossa época. 2 ed. Rio de Janeiro: Compus. 2000
SÁNCHEZ, Fernanda. A reinvenção das cidades para um mercado mundial. 2ª ed. Argos, Editora Universitária, 2010.
SILVA, Fernanda Lima. Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão brasileiro: estudo de caso sobre o Ministério das Cidades no governo Lula. 2014. Tese de Doutorado.
SILVA, Fabrício. Até onde vai a "onda rosa"? Analise de Conjuntura OPSA. Rio de Janeiro, n. 2, p. 1-20, fev. 2010.
VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos, v. 3, p. 75-103, 2000.
VAINER, Carlos Bernardo et al. Burguesia, Estado e desenvolvimento capitalista no Brasil a partir de 1930: interpretações e debates. PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP, v. 8, n. 2, p. 51-86, 2016.

CONTRIBUIÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO DE ANÁLISES ESPACIAIS DA EVOLUÇÃO DE MANCHAS URBANAS: UMA NOVA OPÇÃO METODOLÓGICA

Twane Maria Cordeiro Xavier

Universidade Federal de Pernambuco
twane.xavier@gmail.com

Diego Quintino Silva

Observatório das Metrópoles
diego.quintino@hotmail.com

Lívia Izabel Bezerra de Miranda

Universidade Federal de Campina Grande
liviaibmiranda@gmail.com

Jan Bitoun

Observatório das Metrópoles
bitounjan@gmail.com

INTRODUÇÃO:

O espraiamento das cidades é uma característica do processo de urbanização. No período pós Segunda Guerra Mundial, a cidade deixa de ser só um lugar de agrupamento e maior densidade, para também tomar morfologias mais dispersas (CATALÃO, 2015). No Brasil, uma das formas mais comuns que as prefeituras encontram para aumentar a oferta de solo urbano para o mercado é por meio da expansão do seu perímetro urbano, muitas vezes com o pressuposto de proporcionar mais oferta de moradia, por exemplo. Com isso, estimulam o crescimento das manchas urbanas e um consequente espraiamento da cidade. A cidade passa a crescer em suas bordas, tanto por meio de construções de condomínios de alto padrão, quanto pela periferização dos conjuntos habitacionais produzidos para alocar população de baixa renda por vezes retirada das áreas de construção irregulares do centro. O processo de favelização também acompanha esse espraiamento, no qual a população, por falta de moradia nas áreas mais centrais, acaba ocupando áreas sem infraestrutura e serviços básicos que se encontram nas periferias.

Como a tendência a dispersão dos tecidos urbanos é evidente, a expansão das áreas urbanizadas ocorre como uma consequência dessa dispersão. O espraiamento no século XX ocorreu, sobretudo, com resultado das melhorias nas formas de transporte e das novas tecnologias de informação (SPOSITO, 2015). No século XXI a forma urbana, na maioria das cidades, consolida um modelo espraiado, descontínuo que promove áreas intersticiais pouco urbanizadas e grandes estoques de terra disponíveis aos novos objetos imobiliários.

Nesse contexto, para identificação da dinâmica e transformação espacial de áreas urbanas, várias tecnologias podem ser aplicadas. Uma das ferramentas mais utilizadas para avaliar e quantificar a evolução dos tecidos urbanos são as técnicas de geoprocessamento. As técnicas de geoprocessamento contribuem para a interpretação de fenômenos urbanos, geológicos, rurais, ambientais, socioeconômicos, dentre outros. Para desenvolver estudos que são direcionados à identificação da evolução das manchas urbanas, na maioria das vezes busca-se a aplicação de técnicas de Sensoriamento Remoto (SR). Porém, como existem dificuldades para obtenção desses dados de maneira gratuita, com boa resolução espacial e com disponibilidade temporal que atenda a uma análise compreendida de longas faixas de anos, além do grande tamanho dos arquivos brutos dessas imagens, torna-se complexo fazer um estudo que abarque áreas com grandes extensões territoriais. Um trabalho que compreenda poucos municípios é mais viável com as técnicas supracitadas, mas quando se pretende trabalhar com um conjunto de 270 municípios, torna-se difícil encontrar dados análogos que compreendam uma área de estudo tão extensa, para a mesma faixa temporal.

Atualmente, as geotecnologias têm assumido importante papel dentro dos estudos da Geografia, desde investigações pertinentes às questões geológicas, geomorfológicas, pedológicas, climáticas, hidrológicas e ambientais, até estudos socioeconômicos, urbanos, populacional, territorial, estratégico, dentre outros. O uso dessas ferramentas tem proporcionado melhores e mais detalhadas interpretações do espaço, além de aplicações estratégicas voltadas ao seu planejamento, à identificação de fenômenos, ao acompanhamento das transformações espaciais, etc. E para identificação da dinâmica e transformação espacial de áreas urbanas, o

geoprocessamento tem se firmado como importante base de análise. Trabalhos como os de Silva (2013) e Oliveira et.al (2014), são alguns exemplos de como utilizar o geoprocessamento nesse tipo de estudo.

A identificação da evolução nas manchas urbanas apresentadas neste trabalho foi desenvolvida a partir de um conjunto de dados disponibilizados, gratuitamente (open input, open method, open output), pela Comissão Europeia e o *Joint Research Centre* (JRC), (PESARESI, M. et al, 2016b). Por meio da análise e de manipulação dos dados, foi possível observar as transformações ocorridas na área de estudo pré-selecionada, e demonstrar como os dados disponibilizados por essa plataforma podem ser úteis para os estudos voltados para análises urbanas geoespaciais.

OBJETIVO DO TRABALHO

O trabalho objetivou explorar as possibilidades metodológicas oferecidas por geotecnologias, para identificar a evolução das manchas urbanas, de forma padronizada, visando apoiar análises de processos de reestruturação urbano-regionais. As áreas de estudo para aplicação dessa proposta metodológica correspondem às Regiões Geográficas Intermediárias (IBGE, 2017) de Recife, João Pessoa, Campina Grande e Caruaru. Procura-se com essa cartografia contribuir ao estudo da identificação da difusão da urbanização num conjunto denso de cidades de diversas importâncias na rede urbana e situadas em 270 municípios componentes das Regiões Intermediárias supracitadas.

METODOLOGIA E FONTES DE DADOS:

Na busca por técnicas de análise espacial que atendessem o objetivo do trabalho, foram verificadas e avaliadas metodologias que possibilitassem a visualização da evolução de manchas urbanas, tais como: técnicas de SR que utilizam algoritmos para classificação supervisionada pixel a pixel em imagens de satélite; vetorização de manchas urbanas em cenas com intervalo temporal de 15 anos em média, com polígonos criados pelos autores; e comparação das áreas urbanizadas delimitadas e disponibilizadas pelo IBGE nos Censos de 2005 e 2015. No entanto, as referidas metodologias se mostraram difíceis de serem aplicadas, levando em consideração à impossibilidade de obtenção de dados, tanto nos municípios com menores territórios e com menor número de habitantes como em municípios cobertos por nuvens no momento da captação nas imagens de satélite, não permitindo a aplicação metodológica em grande escala, de acordo com a comparação espaço-temporal pretendida neste trabalho.

Um estudo desenvolvido pelo *Joint Research Centre* (JRC), associado a um grande grupo de parceiros, disponibiliza uma plataforma que permite o *download* de informações sobre os assentamentos urbanos em escala mundial, com representação em séries temporais correspondentes aos períodos de 1975, 1990, 2000, e 2014/2015, denominada *Global Human Settlement Layer* -GHSL (PESARESI et al, 2016a). Com uso de imagens de diferentes satélites, foram analisadas as classes de cobertura do solo, associados posteriormente a dados estatísticos censitários, e por fim construíram resultados que foram disponibilizados através de arquivos *raster* (GeoTiff), cujos pixels correspondem a informações sobre a área construída, a densidade populacional e o

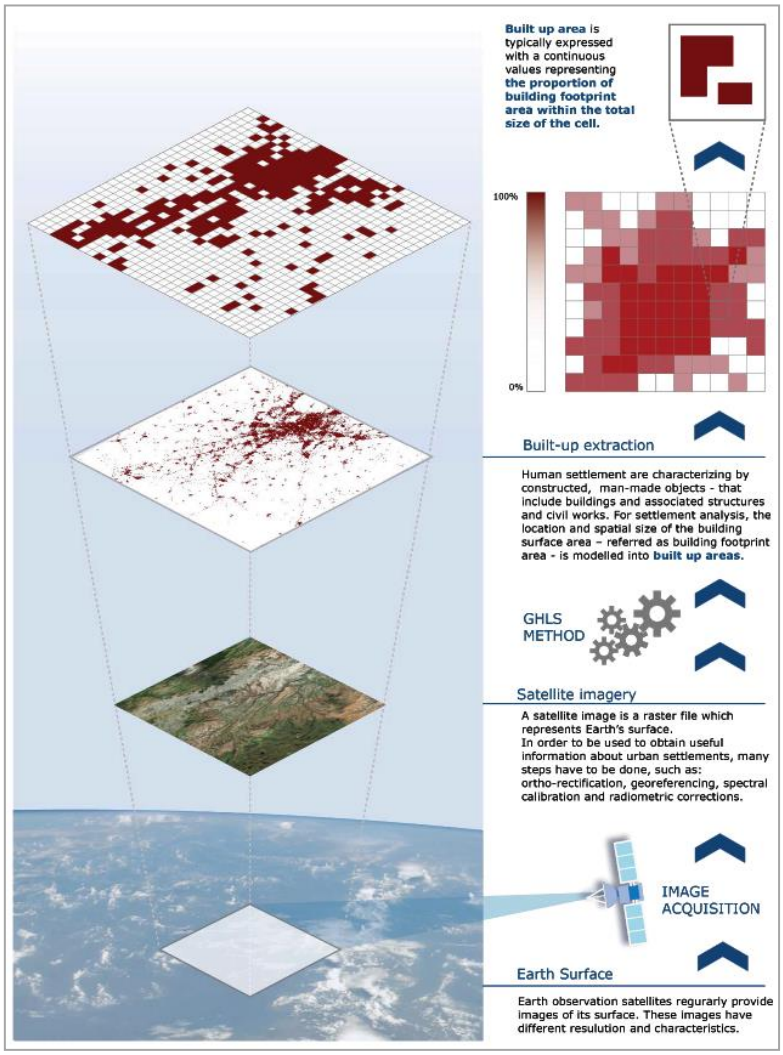
grau de urbanização em toda a cobertura do planeta, permitindo uma análise temporal e quantitativa da evolução dos assentamentos urbanos no mundo.

A base do GHSL está dividia em três níveis de informações hierárquicas: "Global Human Settlement built-up areas (GHS-BU), o GHS population grids (GHS-POP) e o GHS urban/rural classification model (GHS-SMOD)" (PESARESI et al, 2016a, p.24). O primeiro corresponde às áreas edificadas/construídas nos assentamentos humanos, o segundo traz informações sobre a distribuição da população, e o terceiro é uma compilação dos dois dados anteriores, cujo resultado é apresentado em forma de graus de urbanização. Todos serão mais detalhadamente discutidos a seguir.

O GHS-BU foi elaborado a partir de um conjunto de imagens de satélite, obtidas de diversos sensores, e diversos intervalos temporais, cujas orto-retificações, georreferenciamentos e as calibrações espectrais e radiométricas foram realizadas, e foram implementadas classificações supervisionadas e não supervisionadas. Na classificação, "os assentamentos humanos são caracterizados por objetos construídos, feitos pelo homem - que incluem construções e estruturas associadas e obras civis", conforme está detalhado na Figura 1[172] (PESARESI et al, 2016a, p.26).

[172] Tradução Figura 1: A área construída é tipicamente expressa com valores contínuos representando a proporção do registro da área de construção no tamanho total da célula. Extração de Construções – Os assentamentos humanos são caracterizados por construções, objetos feitos pelo homem – que incluem edifícios, estruturas associadas e trabalho civil. Para a análise de assentamentos, a localização e o tamanho espacial da área de superfície de construção – que se refere ao registro da área de construção – é modelado em áreas construídas.
MÉTODO GHLS
Imagens de Satélite – Uma imagem de satélite é um arquivo raster que representa a superfície da Terra. Para poder ser utilizado e obter informação útil sobre os assentamentos urbanos, é necessário realizar muitos passos, como: ortorretificação, georreferenciamento, calibração espectral e correções radiométricas.
AQUISIÇÃO DE IMAGENS
Superfície da Terra – Os satélites de observação da terra regularmente proporcionam imagens de sua superfície. Estas imagens possuem diferentes resoluções e características.

Figura 1: Metodologia de classificação do GHS-BU



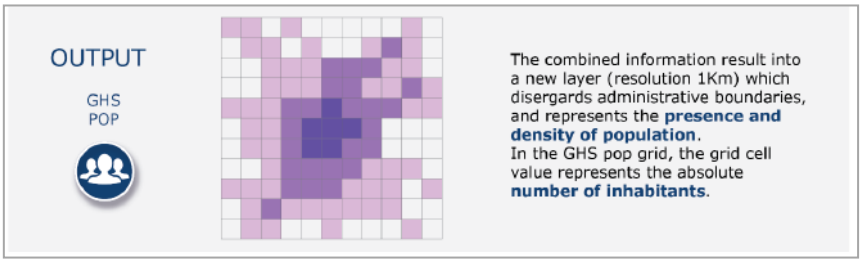
Fonte: PESARESI et al, 2015.

Para construção dos dados sobre cada época, 1975, 1990, 2000 e 2014, foram utilizadas 32808 imagens de satélite, divididas em coleções com 7588, 7375, 8756 e 9089 cenas. O conjunto de dados referente às épocas 1975 e 1990, no entanto, apresentou deficiência em 16,6% e 32,8% das imagens, respectivamente, afetando principalmente a composição dos dados na parte norte da América do Sul Por isso, ao construir a análise deste trabalho, o ano de 1990 não foi usado, pois não tinha dados disponíveis para esse período (PESARESI et al, 2016b).

Para o GHS-POP, por sua vez, utilizando como ponto de partida o resultado da categoria anterior (área construída), combinados com dados populacionais obtidos por meio dos censos, foi criado uma nova camada com a presença e a densidade da população (Figura 2[173]), cujo resultado também está disponível em escala global, e com livre acesso para *download*.

[173] Tradução Figura 2 – SAÍDA GHS POP - A informação combinada tem como resultado uma nova camada (resolução 1 km) que desafia as fronteiras administrativas, e representa a

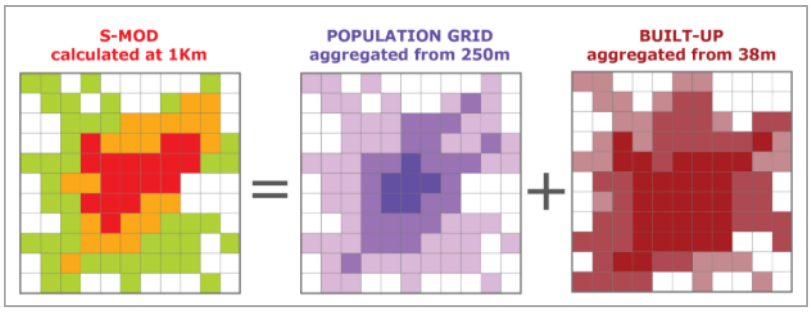
Figura 2: Metodologia de classificação do GHS-POP



Fonte: European Commission e Columbia University, 2015.

O último nível do trabalho realizado pelo JRC (PESARESI e FREIRE, 2016), o GHS-SMOD, foi elaborado tendo por base os dois níveis anteriores (Figura 3). A partir dos resultados apresentados sobre as áreas construídas e a distribuição populacional, foi elaborada uma grade quadricular, com células de 1km, subdivididas em três classes: centro urbano, aglomerado urbano e rural, como representado a seguir.

Figura 3: Composição do GHS-SMOD



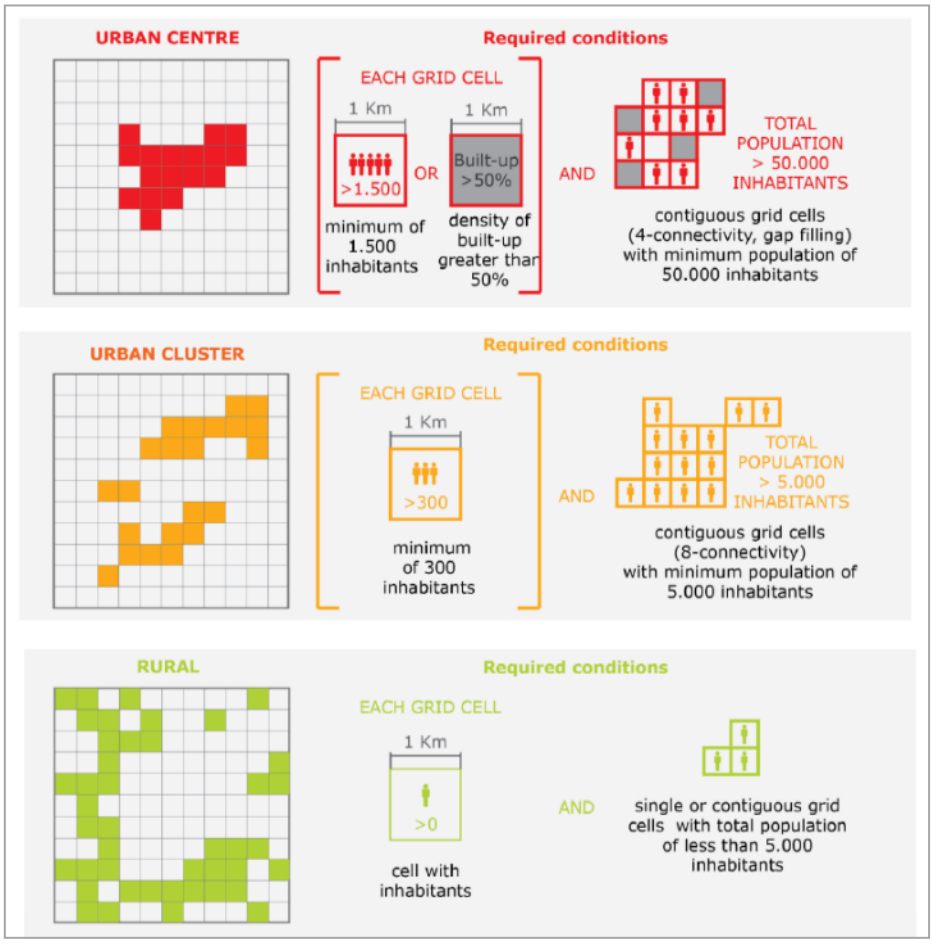
Fonte: PESARESI e FREIRE, 2016.

O centro urbano (*urban centre*) é composto pela associação de células com quantidade mínima de 1.500 habitantes ou densidade de área construída superior a 50%, e um conjunto de células contínuas com, no mínimo, 50.000 habitantes. O aglomerado urbano (*urban cluster*) é definido por ter, no mínimo, 300 habitantes em cada quadrícula de 1km, e um conjunto de células contínuas de ao menos 5.000 habitantes. Por fim, as quadrículas correspondentes ao rural, são as que possuem ao menos um habitante associado a uma continuidade ou não de células, cuja população seja inferior a 5.000 habitantes, como pode ser visto no esquema abaixo (Figura 4[174]).

presença e densidade da população. Na grade GHS pop, os valores das células da grade representam o número absoluto de habitantes.

[174] Tradução Figura 4 – CENTRO URBANO - Condições requeridas: CADA CÉLULA DA GRADE – mínimo de 1.500 habitantes. Densidade de construção maior que 50% E POPULAÇÃO TOTAL > 50.000 HABITANTES: Grade de células contíguas (4-conectividade, preenchimento das lacunas) com população mínima de 50.000 habitantes.
AGLOMERADO URBANO – Condições requeridas: CADA CÉLULA DA GRADE – Mínimo de 300 habitantes E POPULAÇÃO TOTAL > 5.000 HABITANTES: Grade de células contíguas (8-conectividade, preenchimento das lacunas) com população mínima de 5.000 habitantes.
RURAL – Condições requeridas: CADA CÉLULA DA GRADE – célula > 0 habitantes E grade de células simples ou contíguas com população total menor que 5.000 habitantes.

Figura 4: Metodologia de classificação do GHS-SMOD



Fonte: PESARESI e FREIRE, 2016.

p. 737

A obtenção desses dados, com intuito de extrair informações quantitativas sobre eles, foi realizada por meio do *download* dos arquivos matriciais de tipo raster no *site* do GHSL (que correspondem à cobertura de todo o planeta), onde posteriormente se realizou sua manipulação e tratamento no *software* QGIS, por meio de ferramentas de análise espacial que realizam o recorte da área de estudo pretendida e calculam as áreas dos pixels (*r.report* – ferramenta que gera relatório estatístico de áreas para arquivos rasters) referentes a cada classe pré-estabelecida no arquivo.

Para visualização da mancha urbana, foram escolhidos os dados referentes ao primeiro nível (GHS - BU) da metodologia apresentada acima, correspondentes às áreas construídas dos anos 1975, 2000 e 2014, e foram elaborados mapas com a evolução dessas áreas para o conjunto dos 270 municípios do trabalho. Além disso, foi mensurado em quilômetros quadrados o quanto as manchas urbanas expandiram durante esse período de análise, contribuindo com observações sobre o percentual de crescimento em cada área e possibilitando a comparação dos resultados, um levantamento temporal e quantitativo da evolução da mancha urbana na área de estudo.

RESULTADOS

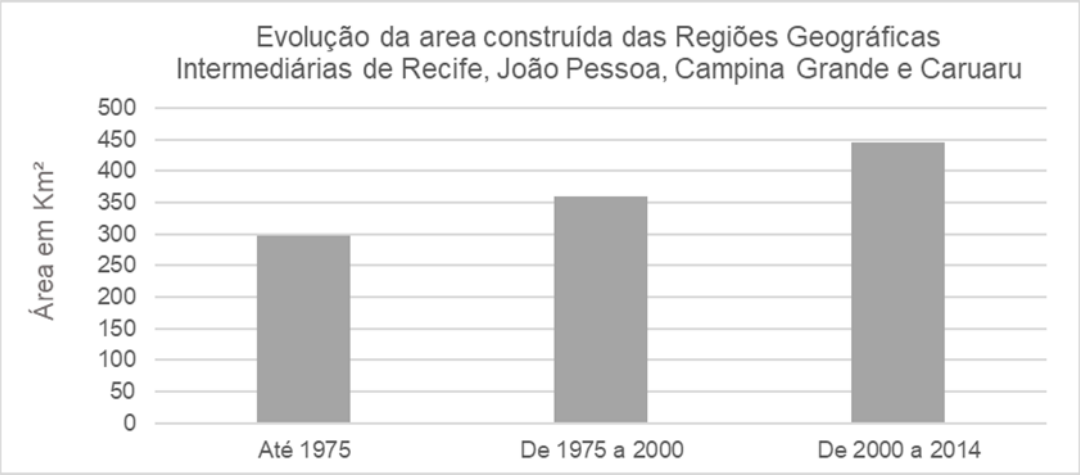
As Regiões Geográficas Intermediárias (RGInt) de Recife, João Pessoa, Caruaru e Campina Grande possuem, juntas, 270 municípios. São interligadas pelas rodovias

federais BR 101 (Recife - João Pessoa), BR 230 (João Pessoa - Campina Grande), BR 232 (Recife - Caruaru), e a BR 104 (Caruaru - Campina Grande). Além de cada uma dessas regiões terem sua composição e delimitação dada pelo IBGE (2017), elas também integram a Região Ampliada de Articulação Urbana que tem Recife como cidade principal. As quatro Regiões Geográficas supracitadas tinham população de 9,3 milhões de habitantes de acordo com o Censo Demográfico do IBGE em 2000, e no Censo seguinte (2010), essa população saltou para quase 10,3 milhões. João Pessoa, foi a capital como maior acréscimo em números absolutos, 125 mil pessoas, seguida por Recife, que teve um aumento de 114 mil em sua população durante esse intervalo de 10 anos, apesar dessa última apresentar população total duas vezes maior que a primeira.

O município do Recife, no entanto, se destaca dentre as cidades dessas Regiões Intermediárias, não somente no quantitativo populacional, como também no âmbito econômico, pois seu Produto Interno Bruto (a preços correntes) em 2015, foi superior ao somatório de todos os municípios que fazem parte das RGInt de João Pessoa e de Campina Grande. Enquanto o referido somatório resultou em 47 bilhões, o município do Recife passou dos 48 bilhões no mesmo período (IBGE, 2018). Recife, então, desponta por se caracterizar uma importante cidade com características de metrópole regional, situada em um “espaço privilegiado da Região Nordeste, tanto por sua localização em relação ao mercado mundial, quanto pela sua centralidade em relação às demais metrópoles do Nordeste – Salvador e Fortaleza” (SOUZA, MIRANDA e BITOUN, 2009, p.93).

O primeiro mapa apresenta as quatro RGInt selecionadas para a análise da evolução da mancha urbana (Figura 5). Os valores calculados por meio dos pixels da imagem permitiram a quantificação desse crescimento, e a seguir serão apresentados os recortes espaciais por região. Até o ano de 1975 a área construída da região estudada compreendia 298,5 Km², entre os anos de 1975 e 2000 a área passou a ter 360,78 Km² (crescimento de 20%), e entre 2000 e 2014 chegou a marca de 446,25 Km² (crescimento de 23%), evolução destacada também no Gráfico1. Um espraiamento notado principalmente no entorno das cidades que dão nome as RGInt, mas com alguns destaques no último período das cidades de Ipojuca e Goiana, em Pernambuco, manchas que representam as áreas consolidadas do Porto de Suape no litoral sul, e da fábrica da Fiat no litoral norte do estado.

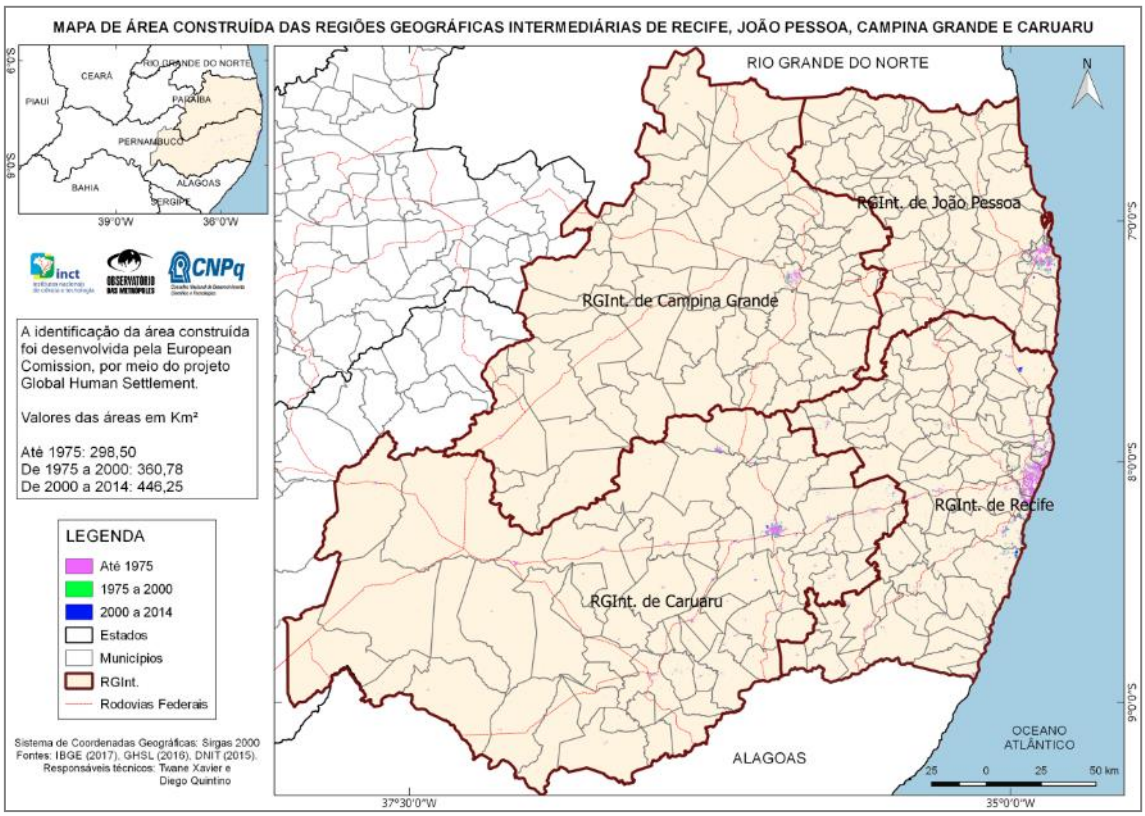
Gráfico 1: Crescimento da mancha urbana na área de estudo



Fonte: elaborado pelos autores, 2018.

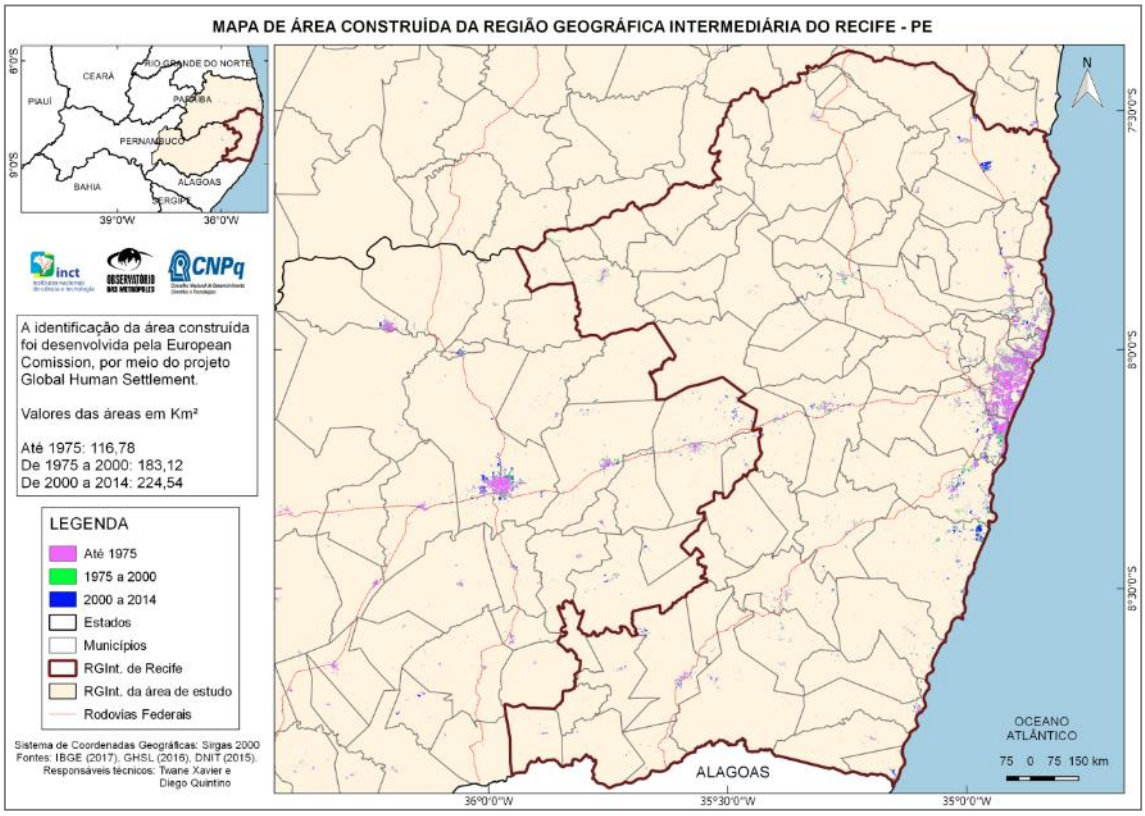
Ao observar apenas a Região Geográfica Intermediária de Recife (Figura 6), fica mais claro esse espraiamento supracitado, como pode ser notado por meio das manchas na cor azul no litoral norte (Goiana) e no litoral sul (Ipojuca) da região.

Figura 5: Evolução da mancha urbana das RGInt de Recife, João Pessoa, Campina Grande e Caruaru



Fonte: Elaborado pelos autores, 2018.

Figura 6: Evolução da mancha urbana da RGInt de Recife – PE

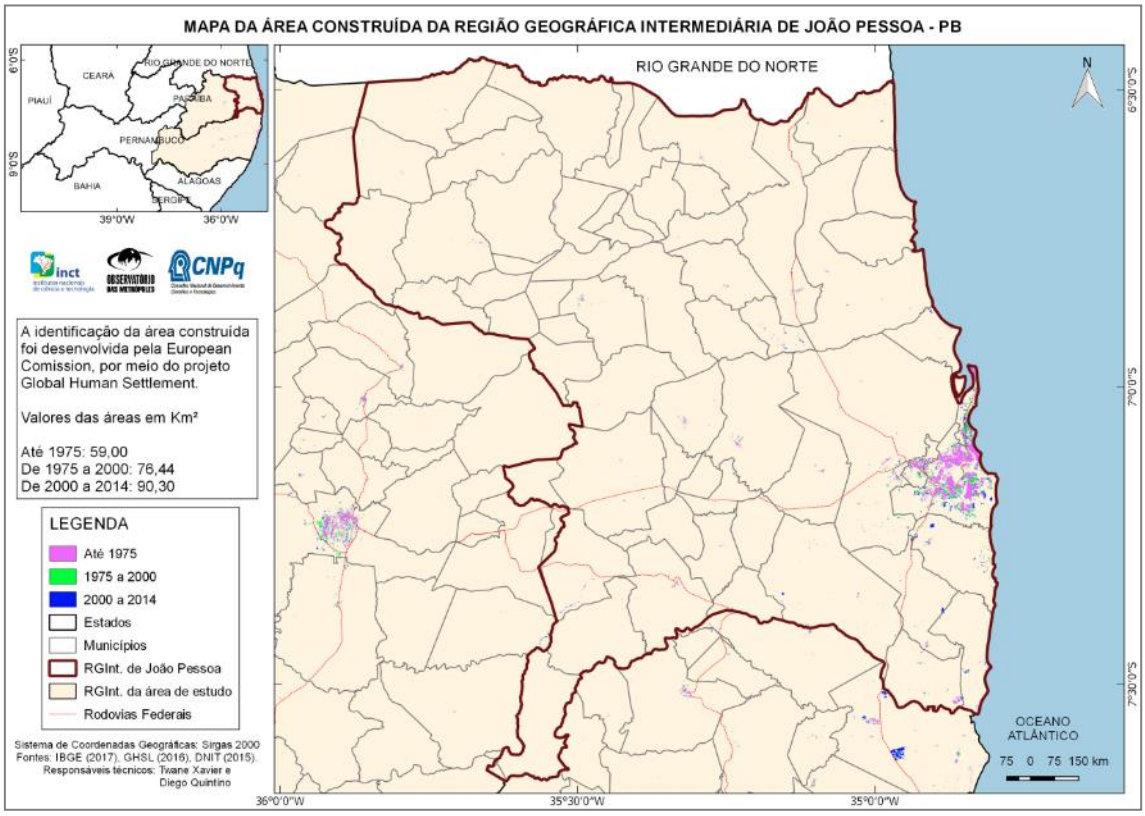


Fonte: elaborado pelos autores, 2018.

No caso da RGInt do Recife, é possível observar e destacar um crescimento, no último período analisado, de forma contínua às rodovias federais, tanto na rodovia mais próxima do litoral, quanto na que segue do Recife para o interior do estado. A RGInt do Recife foi a que apresentou maior expansão da área construída entre o primeiro e o último período estudado. Ela possuía 116,78 Km² em 1975, e passou a 224,54 Km² até 2014, uma variação 107,76 Km² (92% de crescimento), valor próximo da metade do total do crescimento das quatro regiões juntas.

A área construída da RGInt de João Pessoa (Figura 7) por sua vez, apresentou variação de 31,3 Km² do que existia em 1975 para o que foi observado de expansão até o ano de 2014 (crescimento de 53%). O município de João Pessoa, assim como o do Recife, foi o que exibiu maior espraiamento e nota-se que os municípios vizinhos (litoral norte e interior) pouco mudaram durante o período analisado para a região, enquanto os municípios do litoral sul também apresentaram manchas importantes de expansão.

Figura 7: Evolução da mancha urbana da RGInt de João Pessoa – PB

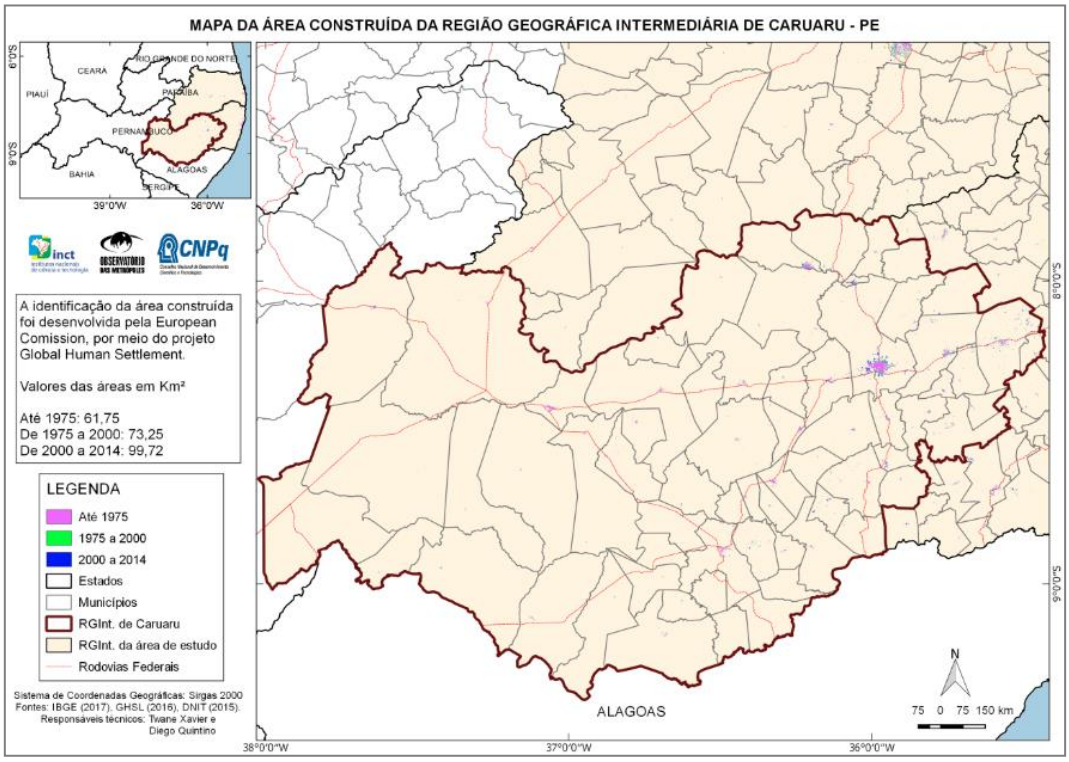


Fonte: elaborado pelos autores, 2018.

A seguir serão apresentados os mapas com as áreas construídas das RGInt de Caruaru e Campina Grande, ambas compostas majoritariamente por municípios localizados no agreste de seus estados, cujas cidades principais são muito importantes no âmbito regional, principalmente devido às suas características históricas e pela oferta de serviços e atividades essenciais que outros municípios da região não possuem (Figuras 8 e 9).

A área construída compreendida pelos núcleos urbanos dos municípios que compõem a RGInt de Caruaru cresceu de 61,75 Km² em 1975 para 99,72 Km² em 2014 (crescimento de 61%). Correspondendo a uma expansão de quase 38 Km². Enquanto a RGInt de Campina Grande variou esse crescimento de 21,03 Km² em 1975 para 31,70 Km² em 2014 (crescimento de 50%), com expansão de 10 Km². Dentre as regiões estudadas, essa última foi a que menor obteve menor variação no período estudado.

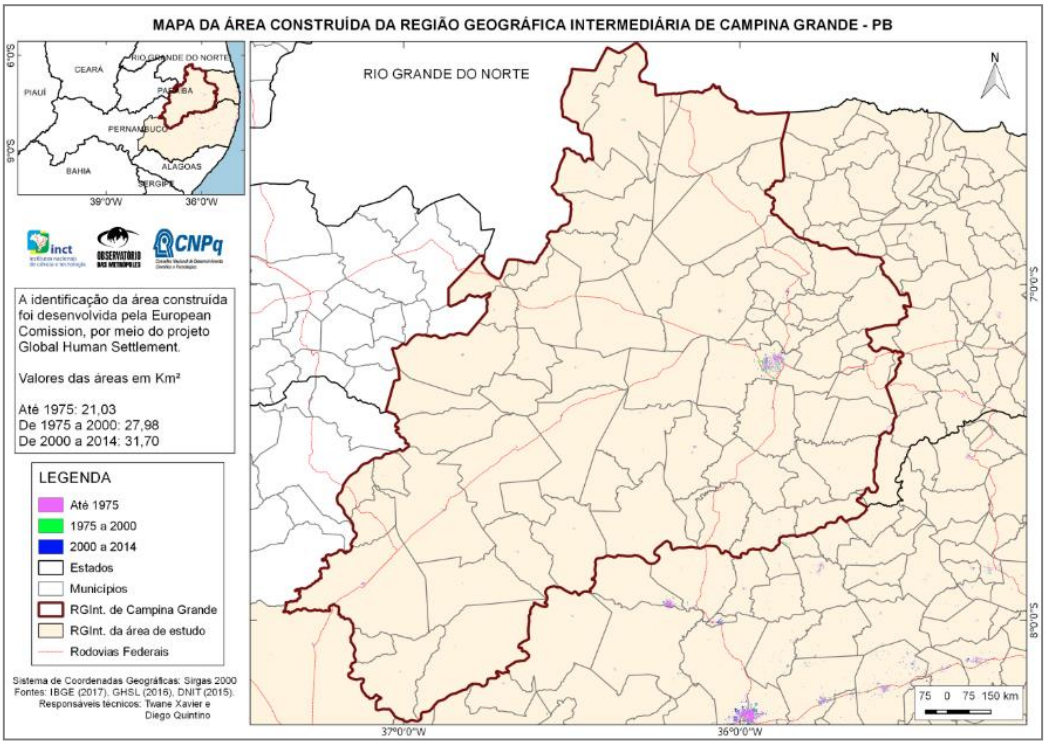
Figura 8: Evolução da mancha urbana da RGInt de Caruaru – PE



p. 742

Fonte: elaborado pelos autores, 2018.

Figura 9: Evolução da mancha urbana da RGInt de Campina Grande – PB

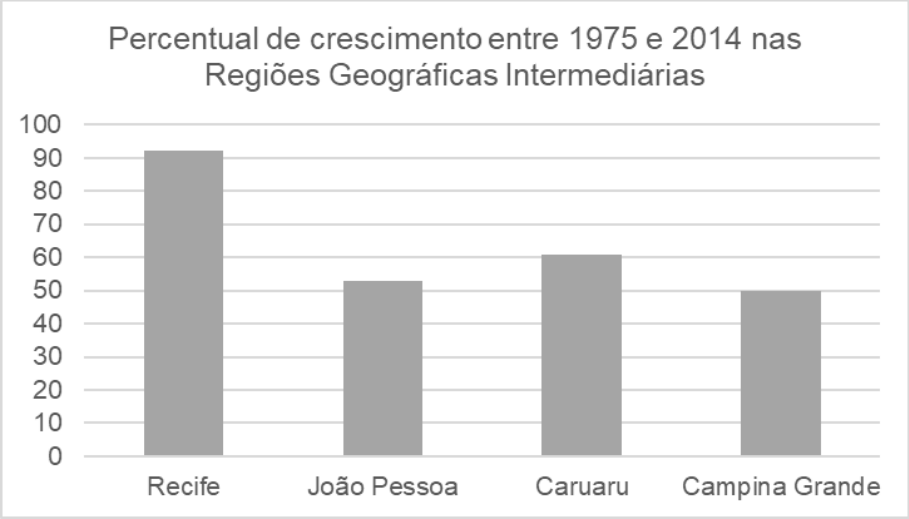


Fonte: elaborado pelos autores, 2018.

Ao observar o Gráfico 2, fica notório que o crescimento da área construída dentro do período estudado se deu com maior percentual no estado de Pernambuco, com

maior intensidade na Região Geográfica Intermediária do Recife, que se destacou com diferença de, no mínimo, 30% em relação as outras três áreas analisadas, ressaltando sua importância regional.

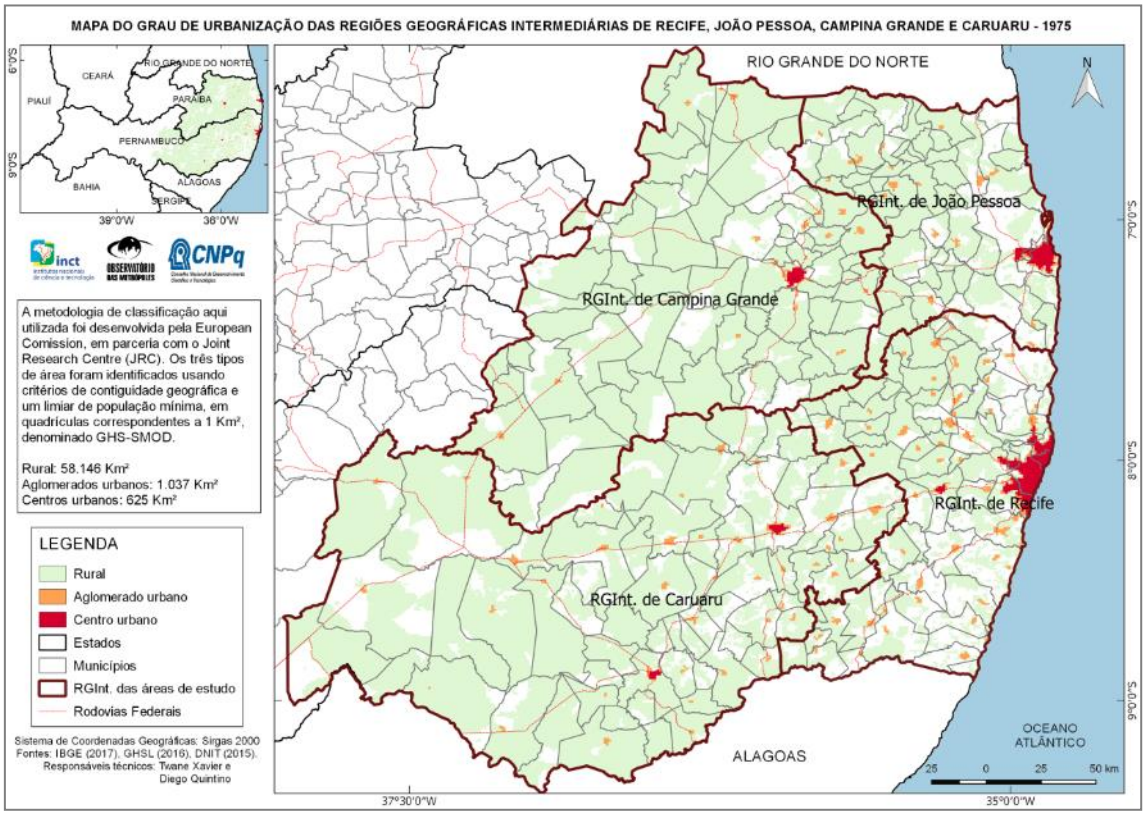
Gráfico 2: Crescimento percentual das quatro RGInt



Fonte: elaborado pelos autores, 2018.

Com a categoria final disponibilizada pelo GHSL, o GHS *urban/rural classification model* – GHS-SMOD" (PESARESI et al, 2016a), que classifica todo o planeta de acordo com o grau de urbanização ou modo de ocupação do solo no qual cada área se encontra, foi possível também apresentar os mapas da área de estudo com tal classificação. Dividida em três classes: rural, aglomerado urbano e centro urbano, como descrito na metodologia, ela permitiu a visualização e quantificação da evolução das áreas urbanizadas nas regiões aqui estudadas. No ano de 1975 (Figura 10), as áreas rurais compreendiam 58.146 Km², os aglomerados urbanos 1.037 Km² e os centros urbanos 625 Km² das áreas analisadas. As partes em branco, dentro de cada RGInt, são pixels que não apresentaram nenhum dos valores para serem classificados em alguma das três categorias.

Figura 10: Mapa de grau de urbanização (GHS-SMOD) da área de estudo 1975

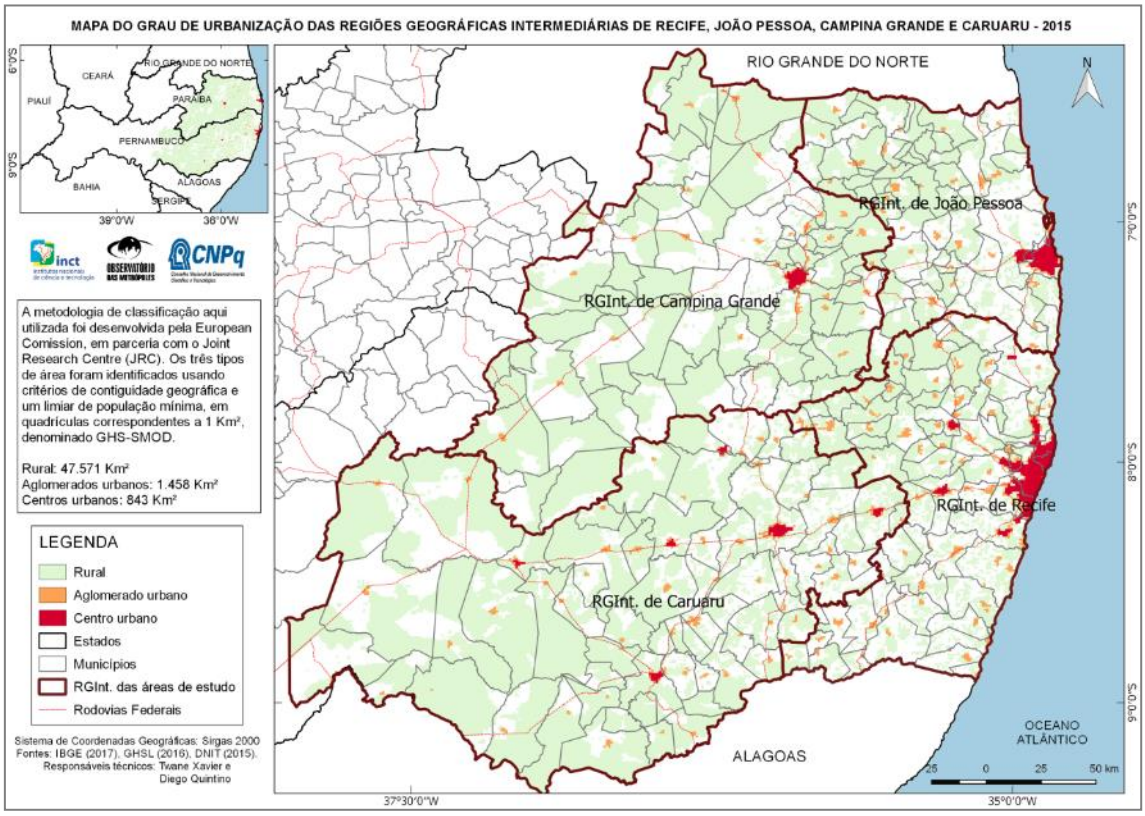


Fonte: elaborado pelos autores, 2018.

O ano de 2015 (Figura 11) apresentou um aumento das áreas classificadas como urbanas e um decréscimo nas áreas consideradas rurais. As áreas rurais diminuiriam 10.575 Km² (22%), enquanto os aglomerados urbanos e os centros urbanos cresceram 421 Km² (40%) e 218 Km² (34%), respectivamente. Ao observar os dois mapas, é possível identificar locais onde o alaranjado do ano de 1975 passou para a cor vermelha em 2015, e um aumento das áreas na cor laranja no mapa de 2015, principalmente nos municípios do interior dos dois estados, correspondentes às RGInt de Caruaru e Campina Grande.

Como os núcleos urbanizados classificados como centro urbanos normalmente já eram consolidados, é compreensível que os aglomerados urbanos tenham apresentado crescimento maior que os centros. E a expansão da classe dos aglomerados corrobora a hipótese do maior espraiamento das cidades a partir das bordas urbanas.

Figura 11: Mapa de grau de urbanização (GHS-SMOD) da área de estudo 2015



Fonte: elaborado pelos autores, 2018.

Cabe ressaltar que essa classificação (GHS-SMOD) não representa a área efetivamente ocupada, e sim uma composição/síntese entre o resultado das áreas construídas (GHS-BU) associados às informações de densidade populacional (GHS-POP), como apresentado na metodologia, para permitir uma compreensão de como as três categorias se transformaram no decorrer do tempo em todo o planeta. Para observar as áreas efetivamente ocupadas/construídas, ou manchas urbanas, o primeiro nível da classificação é o mais adequado (GHS-BU), como apresentado nos mapas anteriores. No entanto, o GHS-SMOD mostra-se bastante relevante quando se quer compreender como tem se dado as transformações de acordo com as características dessas ocupações, ou assentamentos humanos. Essa última classificação possui dados para os quatro períodos/anos de pesquisa desenvolvidos pelo GHSL, mas para expor nesse texto, optou-se apenas por colocar os dois anos extremos, porque utilizando-os foi possível quantificar a maior variação dentre transformações espaciais ocorridas.

CONCLUSÕES

O trabalho conseguiu apresentar a aplicabilidade de uma nova opção de dados para propagação de pesquisas que necessitem identificar as áreas urbanas e sua evolução em escala temporal e espacial, com abrangência global, pois foram desenvolvidos com uma metodologia homogênea para todo o planeta. A metodologia desenvolvida pelo JRC, cujos resultados são disponibilizados gratuitamente, permitiu mensurar a expansão das áreas urbanas, e as transformações dos modos de ocupação encontrados no território.

A disponibilidade dos dados com informações para todo planeta de forma padronizada, potencializa o seu uso e permite ampla comparação entre as mais diversas áreas de assentamento humanos. Eles podem ser empregados de forma a complementar outras análises espaciais urbanas, quando comparados a dados socioeconômicos, ou servirem de base para análises voltadas ao crescimento urbano, com vistas a mitigar os possíveis impactos que o espraiamento urbano desenfreado pode causar.

O artigo, portanto, expõe uma nova gama de informações que podem subsidiar trabalhos tanto de pesquisadores como de gestores e planejadores dos espaços urbanos, nas esferas públicas ou privadas.

REFERÊNCIAS

CATALÃO, Igor. Dispersão urbana: apontamentos para um debate. Revista Cidades, v.12, n.21, p. 250-277, 2015.

European Commission, Joint Research Centre (JRC); Columbia University, Center for International Earth Science Information Network – CIESIN (2015). GHS population grid, derived from GPW4, multitemporal (1975, 1990, 2000, 2015). Disponível em: <http://data.europa.eu/89h/jrc-ghsl-ghs_pop_gpw4_globe_r2015a>. Acesso 05 de agosto de 2018.

IBGE. Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IBGE. IBGE Cidades. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em 10 de outubro de 2018.

OLIVEIRA, Guilherme Castro.; MARTINS, Vitor Souza; FERNANDES FILHO, Elpídio Inácio.; XAVIER, Flávia Vieira. Classificação supervisionada como ferramenta para avaliação da dinâmica do uso e cobertura do solo. Enciclopédia Biosfera, Goiânia, v.10, n. 18, p. 924–935, 2014.

PESARESI, Martino; MELCHIORRI, Michele; SIRAGUSA, Alice; KEMPER, Thomas. Atlas of the Human Planet 2016: Mapping Human Presence on Earth with the Global Human Settlement Layer. European Commission, 2016a. doi:10.2788/582834

PESARESI, Martino; EHRLICH, Daniele; FERRI, Stefano; FLORCZYK, Aneta; CARNEIRO, Manuel; HALKIA Stamatia; JULEA, Andreea; KEMPER Thomas; SOILLE Pierre; SYRRIS, Vasileios. Operating procedure for the production of the Global Human Settlement Layer from Landsat data of the epochs 1975, 1990, 2000, and 2014. European Commission: Joint Research Centre (JRC), 2016b. doi: 10.2788/253582.

PESARESI, Martino; EHRLICH, Daniele; FLORCZYK, Aneta; FREIRE, Sergio; JULEA, Andreea; KEMPER, Thomas; SOILLE, Pierre; SYRRIS, Vasileios. GHS built-up grid, derived from Landsat, multitemporal (1975, 1990, 2000, 2014). European Commission: Joint Research Centre (JRC), 2015.

PESARESI, Martino; FREIRE, Sergio. GHS Settlement grid following the REGIO model 2014 in application to GHSL Landsat and CIESIN GPW v4-multitemporal (1975-1990-2000-2015). European Commission: Joint Research Centre (JRC), 2016.

SILVA, Ana Paula da. Análise Multitemporal da Evolução da Mancha Urbana do Município de Vespasiano RMBH. 2013. 28f. Monografia (Especialização em

Geoprocessamento – Instituto de Geociência, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2013.
SOUZA, Maria Ângela; MIRANDA, Lívia; BITOUN, Jan. Como anda Recife. In: Como andam Natal e Recife. Org. Maria do Livramento M. Clementino; Maria Ângela de Almeida Souza. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2009.
SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Prefaciando o tema: urbanização difusa e cidade dispersa. Revista Cidades, v.12, n.21, p. 2-13, 2015.

SERVIÇOS URBANOS E INFLUÊNCIA URBANO-REGIONAL: A OFERTA DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS COMO CARACTERIZADOR DE UMA REDE URBANA HIERARQUIZADA

Raimunda Aurilia Ferreira de Sousa

Doutoranda em Geografia pela Universidade Federal de Pernambuco-UFPE
Aurilia_sousa@yahoo.com

INTRODUÇÃO

Considerando a importância de discussões referentes aos serviços urbanos na definição e redefinição de dinâmicas urbano-regionais, o objetivo desse estudo é discutir o processo de ampliação recente dos serviços de ensino superior e sua importância na trajetória de influência urbano-regional do arranjo populacional Crajubar, constituído pelas cidades de Crato, Juazeiro do norte e Barbalha, localizados na porção Sul do Estado do Ceará.

Contudo, para a discussão desse ensaio, apresenta-se como mote central a necessidade de entender a oferta de cursos de ensino superior no arranjo populacional Crajubar, como definidor de uma rede urbana hierarquizada.

A metodologia utilizada tem uma abordagem de cunho bibliográfico, a partir de uma tipologia quanti-qualitativa. São utilizados como fonte as bases de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE. Dentre essas bases, destaques para os seguintes documentos: Regiões de Influência das Cidades (REGIC) (IBGE, 1987; 2000; 2008), a Divisão Urbano-Regional (IBGE, 2013) e, por fim, a Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias (IBGE, 2017).

Como forma de entender a situação do Ensino Superior no arranjo populacional Crajubar, são fontes de consulta as páginas das Instituições de Ensino Superior-IES e o site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Nacionais Anísio Teixeira - INEP. Como discussão teórica para entender o papel de serviços especializados para consolidação de uma rede hierarquizada, são retomadas as definições da região de matriz christalleriana operadas pelo IBGE, desde a década de 1960 até 2007, nas publicações sobre rede urbana hierarquizada.

Como questionamento central da investigação em pauta, temos: Como a oferta e ampliação de cursos, instalados no arranjo populacional, podem auxiliar na melhoria de serviços ofertados? Temos como hipótese central o fato de que o investimento e ampliação de cursos no arranjo populacional Crajubar não possibilitou a qualidade na oferta de serviços para sua área de influência, o que justifica uma dependência expressiva em serviços ofertados no próprio arranjo.

Muitos estudos de cunho geográfico tem demonstrado que as Instituições de Ensino Superior (IES) possibilitaram maior desenvolvimento regional, ao passo que reforçaram investimentos de diversas ordens para o conjunto urbano ao qual estão localizadas ou mantém influência. Isso nos leva a considerar a necessidade de articulação entre cidade e região, entendendo que são passos importantes para compreensão desse fenômeno não só na escala do arranjo, mas na escala da Região Geográfica Intermediária.

Estudos relacionados ao impacto do ensino superior em cidades médias, tem demonstrado o quanto a oferta desse serviço possibilitou uma nova lógica ao se pensar a cidade e os serviços urbanos oferecidos, sejam eles básicos ou em caráter especializado. Reconstruir leituras geográficas importantes para a compreensão de uma rede urbana hierarquizada, consiste em importante tarefa, no sentido de perceber que conhecimentos bem aceitos na leitura regional, ainda podem ser tomados como mote de investigação para a realidade contemporânea.

REDE URBANA NUM CONTEXTO DE TRANSFORMAÇÕES SOCIOESPACIAIS: PROCESSOS HIERÁRQUICOS E INFLUÊNCIA URBANO-REGIONAL

A análise do processo de constituição e desenvolvimento dos espaços urbanos engloba, necessariamente, sua interação com a movimentação dos fatores de produção no tempo e espaço. Entender esses fatores consiste em etapa para compreensão de aglomerações urbanas e arranjos urbano-regionais consolidados ou em processo de consolidação. Para tanto, temáticas como rede urbana, hierarquia e área de influência trazem a tônica desses espaços e a consequente forma espacial que deles resulta. Todo esse conjunto de elementos justifica e revela a oferta de serviços urbanos como aglutinador de fluxos e transformações sociais vigentes.

Para melhor entender esse processo, consideramos algumas observações que merecem nota. A primeira delas diz respeito aos estudos sobre redes urbanas, que na geografia tem como pioneirismo os trabalhos do geógrafo alemão Johan Georg Kohl, remetidas ao século XIX e ao começo do século XX[175] (SOUZA, 2013, p. 163-164). No caso brasileiro, Corrêa (1994) ressalta que o tema da rede urbana passou a ser introduzido através dos trabalhos de Jean Tricart e Michel Rochefort e sequenciado a esse fato, têm-se o desenvolvimento dos estudos sobre hierarquia e áreas de influência de cidades, com destaque desses estudos sob influência de geógrafos franceses[176].

Em termos conceituais, podemos considerar que qualquer tipo de fluxo, seja na condição de mercadoria ou informações, pressupõe a existência de redes, tendo como pressuposto primário a capacidade de conexão, ligação. Nesse sentido, entende-se que o conceito de rede urbana, de origem não tão recente, é recorrentemente acionado, dado pelo fato de que as relações estabelecidas pelas diversas sociedades, se organizam através de estratégias de circulação e comunicação, pautadas em sua grande maioria na instantaneidade e simultaneidade (MOURA; WERNECK, 2001)

Para tanto, é evidente que a produção espacial através de fluxos e fixos se dá por meio de redes que se conectam a partir de um conjunto de elementos: objetos móveis e imóveis, cada vez mais artificializados e que constituem uma base técnica. Os fluxos constituem sistemas de ações, compondo também artificialidades imbuídos, através de uma dialética na qual os “elementos fixos permitem ações que modificam o próprio lugar, fluxos novos ou renovados que recriam as condições ambientais e as condições sociais e redefinem cada lugar. Os fluxos são um resultado direto ou indireto das ações e atravessam ou se instalam nos fixos, modificando a sua significação e o seu valor, ao mesmo tempo em que também se modificam” (SANTOS, 2002, p. 50).

Na realidade brasileira, os estudos sobre rede urbana ganharam destacado impulso a partir da década de 1950, sobrepujando aqueles que privilegiariam a cidade considerada isolada. No caso dos estudos sobre hierarquia urbana e também de área

[175]Souza (2013) destaca também a influência de trabalhos fora da Geografia, notadamente, Economia e outras áreas afins. Quanto aos fenômenos organizados em rede, o autor menciona a importância do socialista Saint-Simon, que foi quem inaugurou o momento de desenvolvimento conceitual entorno da temática.

[176]Vale destacar que na França o economista François Perroux elaborou a sua teoria dos pólos de crescimento e o grupo de geógrafos liderados por Pierre George passam a se preocupar com a rede urbana em virtude do ordenamento dos territórios e pelo equilíbrio das metrópoles (CORRÊA, 1994, p. 327)

de influência das cidades, podemos considerar as produções de Michel Rocheford, especialmente entre os geógrafos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, onde o referido geógrafo foi consultor nos primeiros anos da década de 1960 (CORRÊA, 1994, p. 329). Sua influência se fortaleceu com o processo de exceção do sistema de planejamento territorial no Brasil, seguido do Escritório de Pesquisas Econômicas Aplicadas-EPEA, célula inicial do Ministério do Planejamento. Esta influência iria perdurar até 1968, passando então a exercer novas influências (IBID, 1994, p. 329)[177].

Esse fortalecimento se deu pelo papel da divisão territorial do trabalho, na qual tem-se a seleção de lugares e segmentos como privilegiados na organização do espaço, seja de ordem funcional ou territorial. O fato é que esses espaços foram sendo dotados de especializações e condições minimamente rentáveis para a reprodução e concentração do capital, mercadorias, informações e pessoas. Essa conjuntura criou novas divisões espaciais do trabalho, ao passo que gerou uma assimetria nas relações e tendo como componente a mobilidade das pessoas, conforme destaca Santos (1999).

Os estudos sobre rede urbana auxiliaram na compreensão da organização do conjunto de cidades e suas áreas de influência, a partir de bens, pessoas e serviços que estabeleciam entre si uma conexão e com as respectivas áreas rurais. Nessa conjuntura, têm-se sua formação dada por "centros urbanos de dimensões variadas e suas relações dinâmicas, como campos de forças de diferentes magnitudes, que interagem no decorrer do tempo e no espaço" (MOURA; WERNECK, 2001, p. 27).

Destaques para pesquisas desenvolvidas pelo IBGE intituladas de *Regiões de influências das cidades* (1987; 2000; 2008), que refletem a análise das redes de cidades brasileiras e de seu papel no contexto de fluxos, considerando ainda a hierarquia de centros urbanos e a abrangência de sua polarização.

Na perspectiva adotada para definição de uma rede urbana hierarquizada, o REGIC com publicação dos anos 2000 destacou a importância de se entender o espaço através de redes geográficas. Para tanto, procurou apresentar uma conceituação para o termo, que nos parece bastante pertinente, haja vista a necessidade de entendimento da análise geográfica desenvolvida à época, que justificam os procedimentos adotados pelo IBGE.

Assim, utilizando de um reducionismo e de uma simplificação para a realização do trabalho, adotou-se uma visão de interconexão que se apoia na percepção de que as redes são instrumentos viabilizadores da circulação e da comunicação, através da interação entre elementos fixos e de diferentes fluxos que animam e formam as redes (IBGE, 2000). Ressalta-se também a diferenciação nas formas de interação, que

[177] Considerando o método adotado por Rocheford, Corrêa cita o trabalho de Geiger (1963) sobre a evolução da rede urbana brasileira. Trata-se do primeiro estudo que considera toda a rede urbana do Brasil e sua dinâmica, consistindo desse modo, em um trabalho clássico sobre o tema. Sobre a organização e metodologia do trabalho, "compreende, primeiramente, uma discussão sobre o problema de definição de cidade, seguindo-se algumas observações sobre a organização urbana do país, que inclui uma classificação das categorias de cidades segundo as funções, a paisagem e a estrutura urbana. Segue-se um estudo sobre a formação da rede urbana. Nele são assinaladas as fases principais da vida de relações. As heranças do período colonial e os impactos do processo de industrialização nacional sobre a rede urbana são considerados e exemplificados" (IBID, 1994, p. 331)

condicionam redes desiguais e simultâneas, refletindo em um uso diferenciado por parte dos diferentes agentes sociais nas ligações entre essas redes. Essa contradição é justificada pela expansão do capitalismo na organização dos espaços.

Raffestin (1993) destaca que o movimento de fixos e fluxos pode ser denominado como rede de circulação. Já as redes de comunicação envolvem a transferência de informações. Assim, qualquer que seja o tipo de movimentação (circulação-comunicação), sempre se estará em confronto com uma rede, modelada pela relação espaço-tempo e representado pelo território. Ressalta-se que os modos de produção contam com agentes geradores e controladores de fluxos, onde "tais agentes acabam por controlar alguns locais-nós, privilegiados no território, sendo responsáveis pelo desenho e traçado de diversas redes" (IBGE, 2000, p. 14).

Miossec, 1976 (apud IBGE, 2000, p. 14) destacou três tipos de rede, a saber: produção, distribuição ou difusão e decisão. A de produção é tratada à época como a dissolução dos espaços nacionais, regionais, locais, espaços desarticulados e dependentes, concentrados, mas não polarizados. O fator localização tem relação direta com a mão-de-obra, o consumo, os pontos de concentração e as formas de comunicação em escala mundial.

As redes de decisão são formada por polos, que não necessariamente se situam no centro da rede e são caracterizadas por uma malha extremamente densa de linhas e terminais de codificação e decodificação. Essa forma apresentada, definida por polos, seriam os lugares privilegiados de interação de tecnoestrutura humana, materiais e informações os estenderiam num espaço horizontal.

Já as redes de difusão ou distribuição, são destaque para a base conceitual da rede de lugares centrais. Sua principal característica está na preconização de uma hierarquia entre os centros que a compõem, caracterizando-se pelo oferecimento de bens e serviços em função das necessidades de consumo.

Para tanto, a base teórica desses trabalhos teve forte influência da teoria das localidades centrais de Walter Christaller, elaborada em 1933[178], na qual os lugares adquirem menor ou maior nível de centralidade em decorrência das funções que realizam. O seu principal objetivo consistia em explicar a organização espacial das povoações e das áreas de influência, com especial atenção para a sua localização relativa e dimensão (BRADFORD; KENT, 1988, p. 17)[179]. Entendendo o espaço geográfico como um sistema hierarquizado, Christaller inter-relacionou elementos da teoria econômica com a relação espacial.

Com sua formulação estabelecida na década de 1930, a referida base teórica analisa o conjunto de centros de uma região ou país, através do seu papel varejista e

[178] Walter Christaller escreveu seu livro sobre a teoria dos lugares centrais em 1933, mas o seu trabalho com ênfase na teoria e na ordem só se tornou amplamente conhecido por volta de 1950 (BRADFORD; KENT, 1988, p. 17)

[179] Ainda como objetivo e importância de sua teoria para a geografia, Duarte (1976) menciona que: "Christaller em sua teoria já se preocupava em mostrar que a distribuição da população poderia afetar o desenvolvimento das localidades centrais. Em áreas de população dispersa o desenvolvimento de localidades centrais é menor do que em áreas onde a população está concentrada. Nelas o consumo de bens centrais é menor do que nas regiões densamente povoadas" (DUARTE, 1976, p. 67)

na prestação de serviços para uma população nele residente (IBGE, 1987). A principal característica desses espaços que exercem centralidade, está no seu desempenho quanto ao exercício de distribuição de bens e serviços. Seleciona uma variável dentre os muitos papéis que as cidades e núcleos de povoamento desempenham. (IDEM, 1987)

Vale destacar a variável distância e o papel da proximidade física e também de relações que os centros urbanos podem exercer. Outra questão que merece menção é o papel das atividades econômicas como caracterizadora da organização espacial dos sujeitos sociais. Nessa perspectiva, Alves (2011, p. 8) reforça essa afirmativa ao mencionar que a teoria dos lugares centrais mostra uma organização espacial da população de acordo com a importância e o dinamismo das atividades econômicas, notadamente o comércio e a indústria. Reforça ainda que a proximidade de centros industriais e comerciais faz com que a distribuição da população se dê em torno desses pólos aglutinadores, constituindo assim uma polarização ou rede desses centros urbanos.

O IBGE (1987) interpreta ainda que na teoria da centralidade a demanda por bens e serviços por parte da população, revela uma localização diferenciada da sua oferta. Bens e serviços comprados e/ou utilizados com frequência, tendem a ser oferecidos em um centro que possua maior acessibilidade para um número reduzido de consumidores que se localizam em área próxima, se destacando por um mercado mínimo reduzido. Entretanto, seu alcance espacial também se manifesta de forma reduzida, com uma distância mínima de deslocamento que reflete na oferta de um bem comprado frequentemente em centros com distância próxima entre si.

No caso de bens e serviços de consumo menos frequentes, a teoria de Christaller destaca que se caracterizam por apresentar mercados mínimos e alcances espaciais maiores, sendo oferecidos por um número menor de centros urbanos, distantes espacialmente entre si. Já os bens e serviços de consumo excepcional apresentam amplos mercados mínimos e alcances espaciais, tendo sua oferta concentrada em poucos centros, quando não um único centro (IBGE, 1987, p. 11)

Nesse sentido, bens e serviços que apresentam semelhanças no mercado mínimo e alcance espacial, tendem a ser oferecidos em um mesmo conjunto de localidades centrais, através das economias de aglomeração. Na discussão apresentada pelo IBGE (1987), a localização da oferta de bens e serviços se manifesta pela diferenciação entre as localidades centrais, dada a natureza hierárquica desses centros, com seus diferentes níveis.

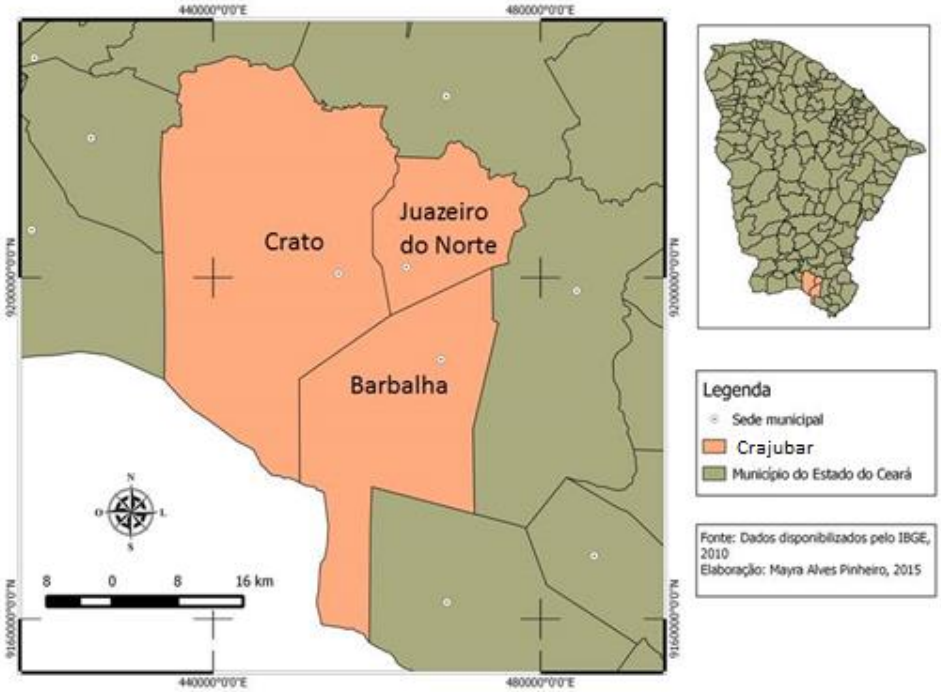
Sobre essas necessidades de consumo, a rede de lugares centrais defende que quanto mais elementares e frequentes forem aqueles, menores serão as distâncias percorridas na sua busca. No entanto, quando esse consumo atende a uma necessidade com alto teor de especialização e raridade, pode ser responsável por grandes deslocamentos (IBGE, 2000).

Desse modo, sobre a hierarquia urbana do modelo teórico de lugares centrais tem-se uma influência gradativa de centros com maior hierarquia sobre centros com hierarquias menores. Isso se dá quando centros urbanos com centralidade reduzida distribuem bens e serviços procurados com maior frequência, mas em uma área de influência espacialmente restrita.

No caso dos centros com nível hierárquico superior, distribuem além dos bens e serviços oferecidos pelos centros inferiores, bens e serviços menos procurados, abrangendo sua influência sobre centros menores e suas respectivas áreas de influência. Já o centro de mais alto nível, distribui todos os bens e serviços já distribuídos pelos centros inferiores, "distribuindo, ainda, alguns para os quais se constitui no único centro distribuidor para uma ampla região do país" (IBGE, 1987, p. 11).

SERVIÇOS URBANOS COMO CARACTERIZADOR DE UMA ÁREA DE INFLUÊNCIA

Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, por estarem localizadas na porção Sul do Estado do Ceará, compõem área limítrofe com demais Estados nordestinos, a saber, Pernambuco, Paraíba e Piauí (Figura 1). Tendo Crato e Barbalha como centros urbanos mais antigos na história da fundação de vilas e cidades, Juazeiro do Norte desponta no cenário urbano através de sua emancipação política de Crato 1911[180] e sua elevação a categoria de cidade em 1914[181].



p. 754

Considerando que Christaller pensou sua teoria para uma realidade e momento específico, entendemos ser pertinente elencar suas observações teóricas na análise do fenômeno urbano do Crajubar, com especial atenção para sua mancha urbana.

[180]A esse processo concorre o milagre da hóstia transformada em sangue e todo o misticismo envolvendo a figura de Padre Cícero (sacerdote e importante político do século XX). Sobre o Padre Cícero e o milagre da hóstia, consultar: DELLA CAVA, Ralph. **Milagre em Joaseiro**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1976.

[181] Sobre o processo de emancipação política, merece registro a negociação realizada pelo então oligarca governador do Ceará Nogueira Accioly, que coloca em campo comum antigos rivais declarados: Floro Bartolomeu e Antonio Luís. Além de colocar o padre Cícero de forma definitiva em cena política, tendo em vista sua aliança com Accioly, que durará ao longo de seu processo de atividade política e de exercício do sacerdócio. Essa aliança tem como marco central o sentimento de agradecimento do padre para com o oligarca, pela sua atuação na autonomia de Juazeiro.

Entende-se que a concepção de sistema de lugares centrais, centralidades, níveis hierárquicos e princípios nos auxilia na melhor compreensão de eventos, funções e variáveis que de certo modo dizem sobre a forma urbana do Crajubar. Nesse sentido, reforça-se na referida teoria que,

> Segundo sua proposição, existiriam elementos reguladores sobre o número, tamanho e distribuição das cidades. Independentemente de seus respectivos tamanhos, todo o núcleo de povoamento é considerado uma localidade central, equipado de funções centrais. Essas funções seriam as de distribuição de bens e serviços para a população externa à localidade, residente em sua área de mercado ou região de influência. A centralidade de uma localidade seria dada pela importância dos bens e serviços – funções centrais – oferecidos. Quanto maior fosse o número de suas funções, maior seria a centralidade, sua área de influência e o número de pessoas por ela atendida. (IBGE, 2000, p.17).

Pelo exposto, leva-se em consideração que as cidades em questão mantém centralidade pela influência que exercem através das funções urbanas desenvolvidas, agregada a demais variáveis, tais como localização, distância e proximidade[182]. Esse papel é reforçado pela dinâmica de aglomeração que envolve essas cidades. Enquanto aglomeração urbana, desempenham dimensão de conjunto, de complementariedade e ganham maior destaque no exercício das funções urbanas.

p. 755

Para melhor evidenciar a aglomeração, nos direcionaremos para alguns referenciais teóricos que melhor refletem a questão. O destaque a essa discussão se justifica pela necessidade de se tornarem claros os elementos conceituais utilizados e sobretudo, pelo fato de o conceito aglomeração ser tratado de diferentes formas e contextos.

No âmbito conceitual, para Villaça (2001, p.52), aglomerado urbano refere-se ao núcleo urbano que “apresenta um mínimo de atividades centrais, sejam religiosas, administrativas, políticas, sociais ou econômicas”. Nessa perspectiva, caminha a idéia de concentração de atividades, serviços urbanos e pessoas. Para essa definição, fica evidente a compreensão de aglomerado a partir de um núcleo.

Para Miyazaki (2008) essa definição de aglomerado urbano se aproxima do que também se entende por aglomeração, uma vez que, o termo aglomeração urbana refere-se ao espaço urbano de uma única cidade. O autor reforça ainda que o termo aglomeração reporta-se ao agrupamento de serviços, pessoas, atividades, que caracterizam a concentração de cidades.

Em Deffontaines (2004, p. 119) os termos aglomeração/aglomerado se referem ao povoamento de cidades, em oposição ao povoamento de áreas rurais. Para Souza (2007, p. 32), uma aglomeração urbana se forma “quando duas ou mais cidades passam a atuar como um “minissistema urbano” em escala local, ou seja, seus vínculos se tornam muitíssimo fortes”. O autor lembra ainda que “em várias situações, tem lugar também uma conurbação, embora não seja necessário que isso aconteça para se estar

[182] As variáveis elencadas serão melhor esclarecidas na dinâmica do Crajubar em momento posterior

diante de uma aglomeração". Vale ressaltar que Souza destaca que aglomerações se compõem geralmente por duas ou mais cidades médias e pequenas, e acaba citando como exemplo no Brasil, a aglomeração de Juazeiro do Norte-Crato-Barbalha (CE).

Uma outra definição que reforça este aspecto é apresentada por Ultramari e Moura (1994, p.125), quando afirmam que a aglomeração urbana "representa o espaço de comutação diária entre cidades, isto é, o desenvolvimento de relações interdependentes entre duas ou mais áreas urbanas, compondo um fenômeno único". Sobre esse espaço de comutação diária, podemos interpretar como as diferentes inter-relações estabelecidas entre cidades. A integração de centros urbanos caracteriza-se pela continuidade espacial, dizendo respeito aos fluxos de pessoas (deslocamentos pendulares ou sazonais), de mercadorias, de informações, etc.

Isso nos leva a considerar o quanto essas concepções trazem importantes interpretações. Nos dizeres de Miyazaki (2008, p. 13) existem duas formas de abordagem de aglomeração urbana. A primeira interpretação está associada a "concentração de pessoas, serviços, atividades etc. em espaços compactos, não ultrapassando necessariamente os limites político administrativos de uma cidade". Já o segundo ponto de vista "compreende a aglomeração urbana numa perspectiva mais ampla, onde o urbano se processa em um conjunto mais complexo e extenso e que engloba mais de uma cidade".

Através das observações apresentadas por Miyazaki (2008), podemos perceber em termos interpretativos que a abrangência do conceito muda desde daqueles que se limitam as barreiras político-territoriais da cidade, àqueles que se estendem a uma área de abrangência que ultrapassa os limites de uma cidade, onde a relação urbana se espraia por mais de uma cidade.

p. 756

Nesse sentido, optamos por considerar a segunda concepção como norteadora para nosso objeto de investigação, do qual parte da análise de aglomerados urbanos a partir de interação urbano-regional e de proximidade física de relações. Nos agrada essa interpretação conceitual pelo fato do Crajubar ter localização próxima enquanto cidades, com interações entre si e sofrendo transformações importantes com essas relações[183].

Entende-se que os diferentes processos resultantes do agrupamento de cidades, ganham reforço nas discussões a partir do momento que grandes centros urbanos passaram por profundas transformações, resultantes do crescimento populacional e territorial, além do desenvolvimento de técnicas que permitiram uma verdadeira dispersão de cidades e consequentemente a junção de centros urbanos de municípios distintos.

Essa tônica revela que a formação de arranjos espaciais tem profícuas relações com a origem e expansão de aglomerações urbanas, com impacto direto do processo de urbanização e metropolização dos espaços. Desse modo, os arranjos urbano-regionais extrapolam a cidade enquanto forma física delimitada pelo espaço contínuo e produzido, incorporando aglomerações urbanas de maior amplitude e não necessariamente contínuas. Acabam assimilando a perspectiva da região, ao passo que polarizam diretamente um território que extrapola o aglomerado central, agregando demais aglomerações de menor porte e áreas rurais (MOURA, 2008, p. 29-30)

[183] Essas relações, interações e mudanças no Crajubar serão tratadas posteriormente.

Considerando a importância do crescimento populacional para a expansão da mancha de centros urbanos e sua consequente formação de aglomerações urbanas integradas ou em processo de integração, a tabela a seguir (tabela 1) apresenta a população urbana e rural das cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha. Os dados que seguem são um demonstrativo do crescimento exponencial da população dessa importante aglomeração entre as décadas de 1940 e 2010.

Tabela 1: População de Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha de 1940 a 2010.

ANO	JUAZEIRO DO NORTE			CRATO			BARBALHA		
	Total	% Urbano	% Rural	Total	% Urbano	% Rural	Total	% Urbano	% Rural
1940	38.145	**63,32**	36,68	40.282	**31,19**	68,81	22.138	**15,8**	84,2
1950	56.146	**76,27**	23,73	46.408	**36,15**	63,85	22.987	**18,66**	81,34
1960	68.494	**79,08**	20,92	59.464	**49,28**	50,72	23.575	**30,10**	69,99
1970	96.047	**83,96**	15,404	70.996	**58,84**	41,16	23.370	**41,02**	59,98
1980	135.616	**92,93**	7,98	80.677	**72,23**	27,77	30.966	**48,65**	51,35
1990	173.566	**95,02**	4,98	90.519	**77,64**	22,36	38.430	**63,23**	36,77
2000	212.133	**95,33**	4,67	104.646	**80,19**	19,81	47.031	**65,21**	34,79
2010	249.939	**96,07**	3,93	121.428	**83,10**	16,9	55.323	**68,72**	31,28

Fonte: IBGE – Censos de 1940-2010.

p. 757

Entendendo essa interação entre cidades, Villaça (2001, p. 51) ressalta que “uma cidade absorve outra quando passa a desenvolver com ela uma intensa vinculação socioeconômica”. Essa observação feita pelo autor, acontece em seus estudos sobre algumas regiões brasileiras e seus processos de conurbação. No caso apresentado, o processo de absorção de manchas urbanas seria inerente a conurbação. Vale ressaltar que a priori se revelaria uma relação assimétrica entre cidades que ancorariam esse processo.

No caso do Crajubar caririense, não podemos considerar uma conurbação já consolidada, mas em processo de conurbação, dado pelas relações comerciais e de serviços diversos, estabelecidos entre esses centros urbanos. Numa dimensão física, tem-se um processo de espraiamento da mancha urbana entre os referidos municípios, se expandido sobretudo, através da especulação imobiliária.

Num contexto de centralidade urbana e raio de influência, o Crajubar consiste no núcleo dinâmico do Cariri cearense, reforçado pela consequente matriz de transformações socioespaciais em escala mundial e com destaque para o Brasil, sobretudo a partir da década de 1970. Nesse sentido, destaca-se que a região do Cariri vivenciava importantes transformações através do desenvolvimento de forças produtivas e do aumento da produção.

O seu destaque como polo regional no interior do Ceará, centralizado nas cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, se dava através de investimentos

industriais, com incentivos fiscais e financeiros, apoio tecnológico, mercado e infraestrutura empregada. Os meios de comunicação e transportes conectavam o Crajubar com diferentes partes do país. A dinâmica da sua economia, bem como da sua população tornaram-se atrativos para novos investimentos, conforme aponta Beserra (2007). Desse modo, reforçado pela construção geo-histórica do Cariri, associado a complementariedade de funções e proximidade física, tem-se o desdobramento do processo de conurbação anunciado e o crescimento demográfico vertiginoso.

Partindo da influência urbano-regional a partir dos estudos da Região de Influência das cidades- REGIC, de 2008, temos um panorama interessante para esboçar essa dimensão apresentada. Destaca-se que as cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha encontram-se definidas como capital regional C, consideradas centralidades consolidadas no contexto do Estado cearense, assim como a cidade de Sobral.

Na perspectiva de interações espaciais, tem-se o reforço das funções urbanas do Crajubar, com evidente eliminação de níveis hierárquicos de seu entorno. O REGIC, com publicação em 2008, destaca ainda a influência dessa centralidade na atração de cidades, antes pertencentes a outros níveis hierárquicos, com desconcentração e independência econômica de centros sub-regionais, centros de zonas e centros locais.

Em estudo realizado pelo IBGE de 2017, têm-se a constituição de regiões geográficas Imediatas e Intermediárias. Esse estudo revela que a região torna-se uma construção do conhecimento geográfico, orientada por dinâmicas e processos de transformações ocorridas em período recente e operacionalizada a partir de elementos concretos, a saber: rede urbana, classificação hierárquica dos centros urbanos, detecção dos fluxos de gestão, etc. (IBGE, 2017).

Essa conjuntura e jogo de influências se consolida através da oferta de serviços e especializações territoriais, dadas pelas diferentes formas de apropriação do capital e interação dos sujeitos envolvidas para consolidação dessa área de influência. A procura por serviços diversos, com foco para o setor educacional, revela uma dinâmica regional cada vez mais em ascensão, ao passo que possibilita a consolidação do arranjo populacional e sua ampliação enquanto área de influência urbano-regional.

EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR: QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E OFERTA DE SERVIÇOS PARA A ÁREA DE INFLUÊNCIA

Estudos referentes a expansão do ensino superior em diferentes escalas de análise, tem ganhado cada vez mais espaço e repercutido em novas definições de redes urbanas e áreas de influência, seja na escala da cidade ou da região. Dadas essas características, vale salientar que isso se deu graças a um movimento de valorização do conhecimento, datado da segunda metade do século XX, através de disputas por poder entre grandes potências econômicas em diversos campos da pesquisa, sejam elas militar, industrial, comunicação e transporte. As Universidades passaram a ser seleiro desses investimentos e atração de diferentes fluxos sociais, acarretando uma nova ordem em sua lógica de instalação (RIBEIRO, 2016).

Para a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, as instituições de ensino Superior enfrentam grandes desafios no tocante a necessidade de se inserir na nova ordem mundial, abertura de fronteiras e circulação

de ideias, além de interpretar e criar caminhos para as contradições inerentes aos grupos sociais, instituições e governos.

Para Ribeiro (2016) o aumento pela procura ao ensino Superior se justifica pelo número crescente de conclusões do ensino na educação básica, a concorrência e novas exigências no mercado de trabalho, cada vez mais instável e com novas prerrogativas para absorção de mão de obra, levando o retorno a sala de aula, além da ampliação da educação a distância, facilitada pelo avanço da informação e a interiorização do ensino Superior, atendendo a demanda por educação daqueles que não habitam os grandes centros urbanos.

Atrelado as esses fatores, temos vivenciado um processo de reestruturação das cidades, desde o final do século XX, através de novas interações espaciais derivadas de novas funções e morfologias urbanas, promovendo uma redefinição das centralidades e hierarquias urbanas. Cabe ressaltar que a especialização de serviços, com destaque para o segmento educacional, possibilita transformações expressivas no contexto regional e também na escala intraurbana, tendo em vista que a ampliação do ensino superior tem provocado intensificação de fluxos, além de representar um elemento extremamente importante para o desenvolvimento econômico, político, social e cultural de uma determinada cidade (NEVES; MARCELO, 2016).

Nesse sentido, a instalação e expansão de Universidades trazem consigo diferentes variáveis que alteram de forma significativa dinâmicas locais e regionais, ao passo que produzem a cidade e o processo de redefinição de funções urbanas. A existência de novos atores urbanos também é um marco importante nesse processo, colocando muitas cidades na rota de investimentos públicos e privados.

A oferta de ensino superior pode auxiliar na consolidação de novos arranjos espaciais, sendo a universidade um equipamento estruturante, que promove a criação de diferentes fluxos e também de elementos fixos. O surgimento de novas espacialidade através desse equipamento resulta em fluxos sociais, econômicos e culturais, que imprimem uma nova lógica para as cidades e sua área de influência.

No caso do Cariri cearense, o Crajubar não fugiu essa lógica de expansão do ensino Superior como modal de crescimento. Obviamente que o arranjo possuía historicamente um embrião voltado para a qualificação profissional e a cidade do Crato foi pioneira nesse processo, com a instalação da Faculdade de Filosofia do Crato (criada em 1959), que futuramente passou a ser a Universidade Regional do Cariri-URCA (criada em 1986). Muito antes disso, já se destacava na oferta de ensino secundário e era local privilegiado para aqueles que buscavam formação, sem necessitar se deslocar para Fortaleza ou Recife, centros urbanos que ofertavam esse serviço à época.

Dos anos 2000 pra cá, a região teve ampliada sua oferta de cursos de nível superior, fundamentada em investimentos públicos e privados. O Cariri insere-se no contexto da implantação de Instituições de Ensino Superior - IES, no século XX e sua expansão nos dias atuais, influenciada pelo aumento na oferta de cursos de nível superior oferecidos por instituições privadas e com a ampliação das vagas nas IES públicas.

De acordo com Barreto, Chacon e Nascimento (2012), entre 2002 e 2009 surgiram no Brasil 616 novas instituições entre públicas e privadas. Mantendo a tendência, o capital privado foi o responsável pelo maior número de IES. Todavia, o

poder público tem criado novas instituições, em 2002 havia 195 IES, sendo 73 federais, 65 estaduais e 57 municipais; em 2009 havia 245 IES, houve um crescimento de 20,5%; dessas 94 eram federais, 84 estaduais e 67 municipais; dessa forma a União ampliou em 22,4 % o número de IES; os estados 22,7% e os municípios 15%.

As autoras ainda destacam que no caso do Cariri cearense, as IES se concentram nas cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha. De acordo com dados do INEP, em 2000 o arranjo contava com 12 cursos de graduação presenciais, e em 2009 já havia ganho 49 novos cursos. Esse aumento ampliou a procura por cursos, oferta de vagas e número de concluintes (IBID, 2012).

Quanto a ampliação do ensino Superior no interior do Estado do Ceará, temos os seguintes dados em 2017: 4 Universidades públicas (2 Federais e 2 Estaduais) e 31 Instituições privadas (Figura 2).

Fonte: INEP, Censo da Educação Superior (2017)

Esse aumentativo revela um incremento considerável de uma mão de obra qualificada e que integra toda uma tendência de acesso à educação superior, ampliando também, a oferta de serviços especializados no arranjo de Crato, juazeiro do Norte e Barbalha, dada a diversidade de cursos. Toda uma conjuntura de investimentos averiguada no Crajubar ao longo da ampliação de serviços urbanos, revela o caráter concentrador na oferta de serviços especializados, que necessitam de uma mão de obra qualificada, assim como uma maior dependência da área de influência para com essa aglomeração, haja vista seu caráter concentrador na oferta de Ensino Superior e na atração de IES públicas e privadas no interior do Ceará.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através dos elementos apresentados e das questões tratadas quanto a oferta de serviços urbanos e expansão da área de influência, entende-se que reflexões sobre redes urbanas e área de influência urbano-regional, sobretudo no contexto brasileiro,

tornam-se cada vez mais pertinentes, haja vista a dinâmica de relações entre os espaços urbanos acentuadas, e suas implicações no conjunto de rede de cidades estabelecidas.

Para tanto, reforça-se os estudos de Walter Christaller como um referencial pertinente para se entender a dinâmica interna, oferta de serviços e hierarquia urbana do Crajubar no cenário nordestino. Conclui-se que a variável distância e relações estabelecidas ainda constituem cerne central de entendimento do fenômeno do Crajubar no conjunto de redes da qual faz parte.

Como característica dos lugares centrais, a concentração de atividades especializadas e o diálogo da área de influência com áreas externas. Esse diálogo possibilita o fluxo de mercadorias e informações, consolidando a existência de redes, além do papel da divisão territorial do trabalho, possibilitando a seleção de lugares privilegiados na organização do espaço.

Como influência dessa concepção, têm-se também o papel da hierarquia urbana com influência gradativa de centros maiores sob centros menores. Essa influência se dá pela importância e dinamismo das atividades econômicas desenvolvidas por esses centros aglutinadores.

É nessa seara que a expansão do ensino Superior no Crajubar caririense pode ser considerada como um modal de crescimento e que explica a oferta de serviços especializados no arranjo. Essa oferta concentrada acentua a hierarquia urbana e dependência dos demais centros a esse arranjo, que vêm se consolidando de forma considerável na oferta desse serviço nos últimos anos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA

ALVES, Ciro Flamarion. Notas teórico-metodológicas entre Geografia econômica e desenvolvimento regional. In: V Seminário Internacional sobre o Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-graduação em desenvolvimento regional. CEPAL Anais... Rio Grande do Sul: CEPAL, 2011. Disponível em: http://unifal-mg.edu.br/geres/files/unisc.pdf. Acesso em: 22 de março, 2017.

BARRETO, P. L.; CHACON, S. S.; NASCIMENTO, V. S. Educação e desenvolvimento sustentável: a expansão do ensino superior na região metropolitana do Cariri. Sustentabilidade em Debate - Brasília, v. 3, n. 1, p. 117-134, jan/jun 2012.

BESERRA, Fábio Ricardo Silva. Espaço, indústria e reestruturação do capital: a indústria de calçados na região do Cariri – CE. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual do Ceará-UECE, Fortaleza, 2007.

BRADFORD, M. G.; KENT, W. A. Geografia humana: teorias e suas aplicações. Editora: Gradiva, 1.ª edição, 1988.(Colecção: Trajectos)

CORREA, Roberto Lobato. A rede urbana. 2ª Ed. São Paulo: Editora Ática, 1994.Curitiba: Ipardes, 1994.

DEFFONTAINES, P. Como se constituiu no Brasil a rede das cidades. Cidades. Presidente Prudente: Grupo de Estudos Urbanos, 2004. v.1, p.119-146.

IBGE. Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias. Coordenação de Geografia. - Rio de Janeiro : IBGE, 2017 .

IBGE. Região de Influência das cidades 1987. Rio de Janeiro: IBGE, 1987

IBGE. Região de influência das cidades 1993. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.
IBGE. Regiões de influência das cidades 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2017. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-superior. Acesso em: 10/11/2018.
MIYAZAKI, Vitor Koiti. Um estudo sobre o processo de aglomeração urbana: Álvares Machado, Presidente Prudente e Regente Feijó. 2008. 185 f. (dissertação – mestrado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista.
MOURA, Rosa. Arranjos urbano-regionais: uma categoria complexa na metropolização brasileira. R. B. Estudos urbanos e regionais. v.10, n.2, novembro, 2008.
MOURA, Rosa; WERNECK, Débora Zlotnik. Rede, Hierarquia e Região de Influência das cidades: um foco sobre a Região Sul. Revista Paranaense. Desenvolvimento. Curitiba, n. 100, p. 27-57, jan./jun. 2001
NEVES, J. A.; MARCELO, V. L. S. O serviço de educação e a dinâmica urbano e regional de Caetité-BA. Anais. V Simpósio de cidades médias e pequenas da Bahia. Ilhéus-BA, 2016.
RAFFESTIN, Claude. Por uma Geografia do poder. São Paulo: Ática, 1993.
RIBEIRO, Fabrício Américo. Estratégia geoeducacional na estratégia Sul-Sul: uma análise dos projetos da universidades de integração internacional UNILA e UNILAB. (Tese de doutorado) – Universidade Federal do Ceará. Programa de Pós Graduação em Geografia, Fortaleza, 2016.
SANTOS, Milton. A Natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: EDUSP, 2002.
SOUZA, Marcelo Lopes de. ABC do desenvolvimento urbano. 3ªEd. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
SOUZA, Marcelo Lopes de. Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.
ULTRAMARI, C.; MOURA, R. (org.) Metrópole. Grande Curitiba: teoria e prática. IPARDES, 1994.
VILLAÇA, F. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Nobel, 2001.