



# XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

---

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

---

DESENVOLVIMENTO URBANO E TERRITORIAL EM MUNICÍPIOS PERIURBANOS -  
DIFERENCIAÇÕES NO UNIVERSO DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS

**Anderson Kazuo Nakano** (UNICAMP) - [kazuo.nakano@gmail.com](mailto:kazuo.nakano@gmail.com)

*Arquiteto urbanista, doutorando em demografia no NEPO-UNICAMP*

## **Introdução**

Na I Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2003 na cidade de Brasília, ocorreu uma grande tensão entre dois grandes grupos de delegados que mostrou a necessidade de articular as dimensões regionais e nacionais na política de desenvolvimento urbano. Aquela Conferência Nacional foi precedida pela realização de 3.457 Conferências Municipais e por 27 Conferências Estaduais que mobilizaram representantes de segmentos do poder público e da sociedade civil como, por exemplo, os poderes executivos e legislativos municipais e estaduais, os movimentos populares, as organizações não governamentais, os empresários, os pesquisadores acadêmicos e os trabalhadores de empresas concessionárias de serviços públicos. Enquanto algumas instituições representativas daqueles segmentos envolvidas naquelas Conferências tinham atuações de abrangência nacional, outras atuavam somente em âmbitos regionais.

Nas discussões para a definição dos critérios para a eleição dos primeiros membros do Conselho Nacional das Cidades, os delegados oriundos das instituições com atuação nacional entraram em rota de colisão com as instituições de atuação regional. No clímax dessas discussões, no momento de votação daqueles critérios de eleição dos conselheiros nacionais, um grande grupo de delegados representantes de instituições com atuação nacional se levantou entoando o hino nacional emitindo, desse modo, claro sinal em favor desse critério de eleição. Nesse mesmo momento, os representantes das instituições de atuação regional se levantaram, saíram da plenária e, uma vez ao ar livre, queimaram uma pilha de cadernos com as resoluções que estavam sendo discutidas e votadas na I Conferência Nacional das Cidades. Os membros das equipes técnicas do Ministério das Cidades tiveram que entrar em um tenso processo de negociação a fim de garantir a votação dessas resoluções e a eleição dos primeiros membros do Conselho Nacional das Cidades. No final, os conselheiros eleitos faziam parte de instituições com atuação nacional.

Essa breve crônica sobre um momento inicial do processo de construção participativa da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano revela uma problemática que desafia os grupos sociais preocupados com as questões relativas às cidades, à moradia adequada e à democratização do acesso a terra no Brasil. Trata-se da necessidade de construção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano que supere o uso retórico e incorpore ativamente as dimensões regionais e suas multiplicidades territoriais urbanas e rurais e as diversidades nos modos de vida, nas manifestações étnico-culturais, nos saberes coletivos, nas técnicas de manejo dos recursos materiais, nos ecossistemas e nas relações sociais. Que essas multiplicidades orientem ações, investimentos e procedimentos regulatórios que

melhorem concretamente as condições de vida das pessoas e promovam desenvolvimento territorial humano e sustentável.

Como bem coloca Jan Bitoun, ecoando as idéias do economista Amartya Sen, a dimensão humana do desenvolvimento “deve ser entendida como a ampliação das capacidades das pessoas em direcionar suas vidas e em participar das decisões coletivas, o que envolve, obviamente, a superação de situações de extrema necessidade impeditivas de reais possibilidades de escolha” (BITOUN, 2009, p. 23). Para Bitoun, a dimensão da sustentabilidade “remete à promoção de valores de respeito à natureza, os quais, além de romperem com o antropocentrismo, procuram modelos de produção e consumo menos agressivos, mais poupadores de matérias-primas e de energia” (IDEM).

Este texto procura discutir referências para abordar as multiplicidades das realidades regionais e municipais nas perspectivas do desenvolvimento urbano e habitacional enfocando principalmente aspectos relativos aos chamados municípios periurbanos. Em geral, o termo “periurbano” é utilizado para designar as áreas localizadas nas franjas periféricas de manchas urbanas consolidadas, sejam elas de grande, médio ou pequeno porte. São áreas de “transição urbano-rural que caracterizam-se por seus “espaços plurifuncionais, em que coexistem características e usos do solo tanto urbanos como rurais – presença dispersa e fragmentada de usos e ausência de estrutura coerente que proporcione unidade espacial -, submetidos a profundas transformações econômicas, sociais e físicas, com uma dinâmica estreitamente vinculada à presença próxima de um núcleo urbano” (MIRANDA, 2009 A, p. 9-10).

Para Livia Miranda, os contextos periurbanos das cidades brasileiras, em especial daquelas com maiores números de habitantes e grandes extensões de espaços urbanizados, são “invisíveis para o planejamento e a legislação” (MIRANDA, 2009B, p. 162). Segundo aquela autora, esses contextos “são objeto de investimentos pontuais para viabilizarem os espaços de reserva da expansão urbana e a localização das grandes infra-estruturas de serviços, ou são áreas reguladas para garantir a preservação dos mananciais e recursos naturais” (IDEM). Em que pesem esses objetivos relacionados com o planejamento da expansão urbana e com a preservação ambiental, a própria autora reconhece que as áreas periurbanas das grandes cidades brasileiras servem como locais de moradia da “população excluída das condições básicas de urbanidade” que encontra alternativas habitacionais precárias e, muitas vezes sob diferentes tipos de riscos, em assentamentos construídos irregularmente em glebas e terrenos distantes das oportunidades da vida urbana.

Aquela definição do termo “periurbano” formulada por Livia Miranda (2009A) pode ser aplicada tanto em âmbitos estritamente locais, designando áreas periféricas de uma única cidade, quanto em âmbitos mais amplos, na relação entre diferentes regiões que envolvem múltiplas cidades. Conforme argumentação adiante, o presente texto entende que esses municípios periurbanos são aqueles que se localizam fora dos territórios onde se concentram as bases materiais e sócio-econômicas que geram participação intensa na maior parte do Produto Interno Bruto nacional. Isso não significa que os municípios periurbanos não possuam dinâmicas econômicas próprias e não gerem riquezas. As dinâmicas econômicas desses municípios são fortemente influenciadas pelas variações nos contextos regionais extra-locais. Não possuem consistência suficiente para constituírem dispositivos próprios de crescimento econômico. As bases da economia local dos municípios periurbanos não possuem estruturas produtivas capazes de gerar mercados de trabalho e de consumo com grande capacidade de auto-sustentação.

Para caracterizar mais detalhadamente esse universo de municípios periurbanos, a primeira parte que segue esta introdução analisa alguns aspectos da sua diversidade a partir de duas referências: i) as tipologias de cidades formuladas por equipe do Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Socioambientais em 2005 e ii) os níveis hierárquicos das redes urbanas formulados por equipe do IBGE no trabalho sobre as regiões de influência das cidades de 2007. A segunda parte do texto delinea o contorno do universo daqueles municípios periurbanos a partir da identificação dos principais focos de dinâmicas e riquezas econômicas que detêm as maiores participações na produção dos Produtos Internos Brutos nacionais e regionais. Por fim, o texto termina com algumas considerações finais sobre as perspectivas futuras de análise sobre os temas analisados.

### **A Diversidade dos Municípios Periurbanos como Referência para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**

Após duas décadas de esforços voltados para a descentralização administrativa no Brasil, em contextos gerados pelo pacto federativo instituído com a promulgação da Constituição de 1988 e pela redemocratização política, ganha força as idéias sobre a diversidade de realidades municipais do país. Juntos com essas idéias se fortalecem também os argumentos e os trabalhos analíticos que defendem a necessidade de pensar e realizar políticas públicas de abrangência nacional que levam em conta aquelas diversidades municipais. Essas preocupações têm sido levantadas tanto por pesquisadores acadêmicos quanto por formuladores de políticas públicas e equipes que trabalham em organizações e movimentos sociais que se preocupam em definir distinções no universo diversificado de

municípios brasileiros. Trata-se de uma preocupação importante, pois os municípios foram tratados de modo homogêneo naquele pacto federativo.

Ana Cristina Fernandes (2009), Jan Bitoun (2009), Livia Miranda (2009A e 2009B), Tânia Bacelar de Araújo (2000) e Ângela Maria Edlich (2009) são alguns dos autores que apontam para a necessidade de incorporar as diversidades regionais, municipais e urbanas como dados de formulação e aplicação de políticas públicas com fortes perspectivas territoriais. Os pesquisadores e ativistas que participam do Observatório das Metrôpoles<sup>1</sup> há anos defendem a necessidade de políticas públicas nacionais que considerem as especificidades das grandes metrôpoles existentes no país. Os quatro primeiros autores mencionados no início deste parágrafo elaboraram um trabalho sobre as tipologias das cidades brasileiras que procura mostrar a diversidade municipal, urbana e regional existente no Brasil. Esse trabalho de 2005 foi contratado pelo Ministério das Cidades como um subsídio para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Lança mão de algumas referências metodológicas utilizadas em estudos sobre sub-regiões brasileiras que subsidiaram a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, então a cargo do Ministério da Integração Nacional.

Para Ana Cristina Fernandes, “a ação deve reconhecer a diversidade de situações que ocorrem no território, assinalando para cada situação o conjunto apropriado de ações. Áreas sem integração ou isoladas não podem ser objeto dos mesmos instrumentos de política urbana aplicados a áreas de crescimento acelerado e integradas, mas sem urbano. Às cidades de regiões estagnadas e de baixa acumulação de riqueza devem ser dirigidos investimentos distintos daqueles a serem aplicados em cidades médias, onde a ‘crise’ urbana das grandes cidades já se reproduz; para as grandes metrôpoles, a ação vai privilegiar a extremada concentração de população e riqueza, o desequilíbrio ambiental, as demandas de reprodução do trabalho historicamente reprimidas e as disparidades sociais, os conflitos e as carências que adquiriram grandes proporções e exigem atenção especial. A política urbano-regional precisa, assim, enfrentar tanto a concentração como o urbano não metropolitano” (FERNANDES, 2009, p. 79).

---

<sup>1</sup> “O Observatório das Metrôpoles é um grupo de pesquisa que funciona em rede, reunindo instituições e pesquisadores dos campos universitários, governamental e não governamental. A equipe constituída no Observatório vem trabalhando a 17 anos e envolve 97 pesquisadores principais e 59 instituições. Desenvolve, de forma sistemática e articulada, estudos 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” (BITOUN e MIRANDA, 2009: p. 5).

As tipologias das cidades brasileiras foram definidas a partir de uma série de dados, agregados em níveis municipais, agrupados e analisados em torno de quatro dimensões que, de acordo com Jan Bitoun (2009), um dos autores do estudo, “permitem qualificar a heterogeneidade do quadro urbano do país: i) tamanho populacional; ii) tamanho funcional (posição hierárquica na rede urbana do país); iii) características inerentes à posição geográfica da cidade, e iv) características internas à socioeconomia da cidade” (BITOUN, 2009: p. 26). Na segunda dimensão os tipos de cidades são definidos a partir da inserção nas sub-regiões definidas na proposta para uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional as quais se classificam a partir do cruzamento entre: i) as altas, médias e baixas variações do PIB sub-regional; ii) as condições de estagnação e dinamismo econômico e iii) os níveis de alta e baixa renda. Esse estudo resultou em 19 tipos diferentes de cidades estratificados segundo faixas populacionais de até 20 mil habitantes (seis tipos – 14 a 19), entre 20 e 100 mil habitantes (nove tipos – 5 a 13) e mais de 100 mil habitantes (quatro tipos – 1 a 4).

O estudo sobre as tipologias das cidades brasileiras não se propõe distinguir e caracterizar o universo dos municípios periurbanos. Contudo, levando-se em conta a definição desses municípios com base em suas baixas participações no PIB nacional, se podem levantar suposições relativas à condição periurbana de alguns daqueles 19 tipos de cidades. É o caso dos tipos:

10 – centros urbanos (com população entre 20 e 200 mil habitantes) em espaços rurais que vêm enriquecendo com elevada desigualdade social, predominantes na fronteira agrícola;

11 - centros urbanos (com população entre 20 e 200 mil habitantes) em espaços rurais do sertão nordestino e da Amazônia, com algum dinamismo recente, mas insuficiente para impactar sobre a dinâmica urbana;

12 - centros urbanos (com população entre 20 e 200 mil habitantes) em espaços rurais pobres de ocupação antiga e de alta densidade populacional, próximos de grandes centros;

13 - centros urbanos (com população entre 20 e 200 mil habitantes) em espaços rurais pobres, com média e baixa densidade populacional e relativamente isolados;

14 - pequenas cidades (com menos de 20 mil habitantes em 2000) com relevantes atividades urbanas em espaços rurais prósperos;

15 - pequenas cidades (com menos de 20 mil habitantes em 2000) com poucas atividades urbanas em espaços rurais prósperos;

16 – pequenas cidades (com menos de 20 mil habitantes em 2000) com relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente;

17 – pequenas cidades (com menos de 20 mil habitantes em 2000) com poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente;

18 – pequenas cidades (com menos de 20 mil habitantes em 2000) com relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca ou média densidade econômica;

19 – pequenas cidades (com menos de 20 mil habitantes em 2000) com poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca ou média densidade econômica.

Os tipos de cidades numerados de 1 a 9<sup>2</sup> incluem os maiores núcleos urbanos, com maior dinâmica econômica e grande participação na produção do PIB nacional. Certamente são cidades com grande capacidade de polarização regional instaladas em altos níveis hierárquicos das redes urbanas brasileiras. Como propõe Jan Bitoun (2009), seria interessante cruzar os 19 tipos de cidades definidos no estudo acima mencionado com os cinco níveis hierárquicos identificados no trabalho sobre as regiões de influência das cidades de 2007 elaborado pelo IBGE (REGIC). Esses níveis hierárquicos são denominados como metrópoles, capital regional, centro sub-regional, centro de zona e centro local (IBGE, 2008, s/p). A hierarquia é definida a partir da maior ou menor capacidade de centralização e polarização das cidades em relação às suas regiões de influências e respectivas redes urbanas.

---

<sup>22</sup> Tipo 1 – espaços urbanos aglomerados (com mais de 100 mil habitantes) mais prósperos do Centro-Sul; Tipo 2 – espaços urbanos aglomerados (com mais de 100 mil habitantes) e capitais mais prósperas do Norte e Nordeste; Tipo 3 – espaços urbanos aglomerados e centros regionais (com mais de 100 mil habitantes) do Centro-Sul; Tipo 4 – espaços urbanos aglomerados e centros regionais (com mais de 100 mil habitantes) do Norte e nordeste; Tipo 5 – centros urbanos (com população entre 20 mil e 100 mil habitantes) em espaços rurais prósperos com moderada desigualdade social; Tipo 6 – centros urbanos (com população entre 20 mil e 100 mil habitantes) em espaços rurais prósperos com elevada desigualdade social; Tipo 7 – centros urbanos (com população entre 20 mil e 100 mil habitantes) em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente e moderada desigualdade social; Tipo 8 – centros urbanos (com população entre 20 mil e 100 mil habitantes) em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente e elevada desigualdade social; Tipo 9 – centros urbanos (com população entre 20 mil e 100 mil habitantes) em espaços rurais que vêm enriquecendo, com moderada desigualdade social, predominantes no Centro-Sul.

Segundo a REGIC, “a distribuição dos níveis hierárquicos no território é desigual, confrontando áreas que contam com uma rede urbana estruturada – com a presença de níveis encaixados e situados a intervalos regulares – e as áreas onde há ausência de alguns níveis hierárquicos intermediários. O Centro-Sul do País é um exemplo do primeiro caso, pois conta com um significativo número de metrópoles, capitais regionais e centros sub-regionais, com grande articulação entre si. As Regiões Norte e Nordeste, por sua vez, ilustram o segundo caso, já que apresentam distribuições truncadas em que faltam níveis hierárquicos, apresentando um sistema primaz. Este ocorre tanto em áreas da Amazônia e do Centro-Oeste, onde há esparsa ocupação do território, quanto do Nordeste, apesar de sua ocupação consolidada e, em muitas áreas, densa” (IBGE, 2008, s/p).

Desse modo, as redes urbanas brasileiras, compreendida como “o conjunto de centros urbanos funcionalmente articulados entre si” (CORRÊA, 2006, p. 16) variam em relação à sua diversificação hierárquica. Essas variações são produtos de processos históricos e das configurações econômicas das regiões. Segundo Roberto Lobato Corrêa, “a rede urbana é simultaneamente um reflexo *da* e uma condição *para* a divisão territorial do trabalho” (grifo no original) (CORRÊA, 2006, p. 26). Para esse autor, “a rede urbana é um reflexo, na realidade, dos efeitos acumulados da prática de diferentes agentes sociais, sobretudo as grandes corporações multifuncionais e multilocalizadas que, efetivamente, introduzem, tanto na cidade como no campo, atividades que geram diferenciações entre os centros urbanos” (CORRÊA, 2006, p. 27)

A maior concentração daquelas “grandes corporações multifuncionais e multilocalizadas” distribuídas em vários pontos das regiões Centro-Sul do Brasil influenciam na configuração de redes urbanas estruturadas “com a presença de níveis encaixados e situados a intervalos regulares”. Essas redes urbanas apresentam maior diversificação nas atividades econômicas e na oferta de serviços que atendem mercado consumidor mais dinâmico e com maior poder aquisitivo. A menor quantidade dessas grandes corporações nas regiões Norte e Nordeste se associa a redes urbanas em “áreas onde há ausência de alguns níveis hierárquicos intermediários”. Nessas redes urbanas o mercado consumidor é mais restrito. Segundo Corrêa, “a partir do trabalho de Harvey, afirma-se que a rede urbana é a forma espacial através da qual, no capitalismo, se dão a criação, apropriação e circulação do excedente” (CORRÊA, 2006, p. 29-30)

A presença dos centros de zona e de centros locais se dá tanto em redes urbanas estruturadas com articulação de diversos níveis intermediários, como as do Centro-Sul, quanto em redes urbanas onde esses níveis intermediários rarefazem-se, como as do Norte

e Nordeste. Esses níveis hierárquicos das redes urbanas com baixa capacidade de centralização e polarização regional englobam, respectivamente, 556 e 4.473 cidades com portes populacionais menores que, provavelmente, correspondem em grande parte aos municípios periurbanos. Tais municípios se distribuem por todo o território nacional, portanto abrangem a maior parte dos espaços regionais e constituem grande parte das suas diversidades políticas, étnico-culturais, ambientais, econômicas, entre outros fatores.

Apesar das diferenças nas proporções do território nacional abarcados pelos pequenos, médios e grandes municípios, na tabela abaixo se nota certa equivalência na distribuição da população brasileira entre os estratos com até 50 mil habitantes, entre 50 mil e 500 mil habitantes e mais de 500 mil habitantes. A parcela da população (33,6%) brasileira residente no primeiro grupo com quase cinco mil municípios, correspondentes a 89,1% do total nacional, se encontra distribuída de modo disperso por todas as regiões do país. Já a parcela populacional (29,3%) que vive no último grupo com apenas 38 municípios, correspondentes a 0,7% do total nacional, concentra-se em pontos intensamente urbanizados.

Tabela 1 – Distribuição dos municípios e da população brasileira segundos faixas populacionais - 2010

<b>Faixas Populacionais</b>	<b>Nº de Municípios - 2010</b>	<b>%</b>	<b>População - 2010</b>	<b>%</b>
<b>Até 50.000 habitantes</b>	4958	89,1	64.063.131	33,6
<b>De 50.001 a 500.000 habitantes</b>	569	10,2	70.831.087	37,1
<b>Mais de 500.000 habitantes</b>	38	0,7	55.838.476	29,3
<b>Total</b>	5.565	100,0	190.732.694	100,0

Fonte: IBGE – Censo Demográfico 2010.

As relações políticas que esses diferentes grupos de municípios estabelecem com os governos estaduais e com o governo federal também são marcadas por multiplicidades. Tais relações se expressam, em grande parte, nos processos de repasses de recursos do governo federal para os municípios. Os repasses dos recursos do Fundo de Participação Municipal e daqueles vinculados às emendas parlamentares, que alimenta as finanças públicas da grande maioria dos municípios periurbanos, variam de acordo com seus portes populacionais. Sem dúvida, esse critério demográfico é importante, pois fornece referência inicial para uma visão geral sobre a distribuição espacial das demandas sociais no país que devem ser atendidas por aqueles recursos públicos. Tal critério segue a agenda básica da descentralização administrativa colocada em prática com o pacto federativo instituído pela Constituição de 1988 que delegou várias responsabilidades de interesse local aos

municípios que passaram a constituir unidades orçamentárias específicas e a deter maior autonomia política em comparação a períodos anteriores da história brasileira.

Entretanto, esses municípios se diferenciam enormemente em relação às suas bases econômicas, finanças públicas, culturas políticas, condições da gestão pública, graus de urbanização, características regionais, portes populacionais, formas de integração em redes urbanas, conexões com infra-estruturas logísticas, entre outros fatores. Essa diversificação de realidades locais é mais acentuada no caso dos municípios periurbanos que, muitas vezes, se encontram em situação técnica e política bastante frágil para arcar com as responsabilidades de interesse local relacionadas, por exemplo, com o ordenamento territorial, oferta de serviços básicos de educação, saúde e assistência social, estruturação de sistemas de transporte público, entre outras.

As transferências intergovernamentais de recursos financeiros para os municípios periurbanos precisam levar em conta, além do número de habitantes, critérios relacionados com suas especificidades regionais. Para isso é importante traçar distinções mais precisas entre os milhares de municípios periurbanos do Brasil a fim de tornar as especificidades e diversidades regionais referências ativas, com efeitos positivos concretos nas melhorias das condições de vida, no enriquecimento das culturas, na proteção e uso sustentável dos meios ambientes e no desenvolvimento urbano e territorial que contemple as dimensões humanas e da sustentabilidade, conforme descrito anteriormente.

O aperfeiçoamento daqueles critérios e procedimentos de transferências intergovernamentais de recursos públicos, inclusive aqueles destinados ao financiamento do desenvolvimento urbano, é urgente no caso dos municípios periurbanos da Amazônia. Tais municípios marcam fortemente a rede urbana dessa grande porção do país na qual “se pode falar em segmentos ‘velhos’, que possuem um tempo espacial longo, e segmentos ‘novos’, como exemplifica-se com as cidades ribeirinhas, de um lado, e as cidades e os embriões urbanos, de outro, que surgiram recentemente ao longo dos grandes eixos rodoviários” (CORRÊA, 2006, p. 184). De acordo com Roberto Lobato Corrêa, a rede urbana amazônica pode ser periodizada do seguinte modo:

- 1 – um período inicial de implantação da cidade de Belém e o início da conquista do território;
- 2 – um segundo período caracterizado pela expansão dos fortes e a criação de aldeias missionárias, embriões das futuras cidades, estende-se da metade do século XVII à metade do século XVIII;

3 – um terceiro e curto período, marcado por um relativamente importante desenvolvimento da vida econômica e urbana sob a égide da Companhia Geral do Grão-Pará e Maranhão, estende-se da metade do século XVIII ao final dos anos 70 do mesmo século;

4 – um quarto período relativamente longo, que se estende do final do século XVIII à metade do século XIX e que é caracterizado por uma estagnação econômica e urbana;

5 – o período do *boom* da borracha, marcado pela expansão e riqueza urbanas, estende-se da metade do século XIX ao final da Primeira Guerra Mundial;

6 – um período de estagnação, após a crise da borracha, que se estende, aproximadamente, de 1920 a 1960; e

7 – um período atual, iniciado na década de 1960 e que ainda perdura, caracterizado por um intenso processo de mudança econômica e urbana (CORRÊA, 2006, p. 190-191).

Apesar da ênfase em elementos da história econômica regional, esse tipo de periodização é importante para melhor compreensão dos processos de estruturação e mudança nas redes urbanas em contextos específicos. Em seu texto, após esse esquema histórico, Roberto Lobato Corrêa detalha cada período destacando a constituição dos diferentes tipos de cidades, cada qual com poderes de polarização regional e de influência sobre as demais cidades, as quais configuram redes urbanas cujas características não são estáticas. Variam com o tempo e com os ciclos das atividades econômicas.

Uma boa compreensão sobre essas dinâmicas urbanas, econômicas e regionais, com seus efeitos positivos e negativos, podem ajudar a identificar as principais demandas para o desenvolvimento urbano e territorial e delinear as melhores estratégias, critérios, procedimentos e instrumentos para realizar ações e investimentos públicos. Na Carta do V Fórum Social Pan Amazônico realizado este ano em Santarém, Pará, lê-se que “a Amazônia sul-americana possui problemas urbanos extremamente graves, nesse sentido é fundamental lutar pela construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis adequadas às diferentes realidades desta região”.

### **Os Municípios Periurbanos como Produtos de Desigualdades Regionais**

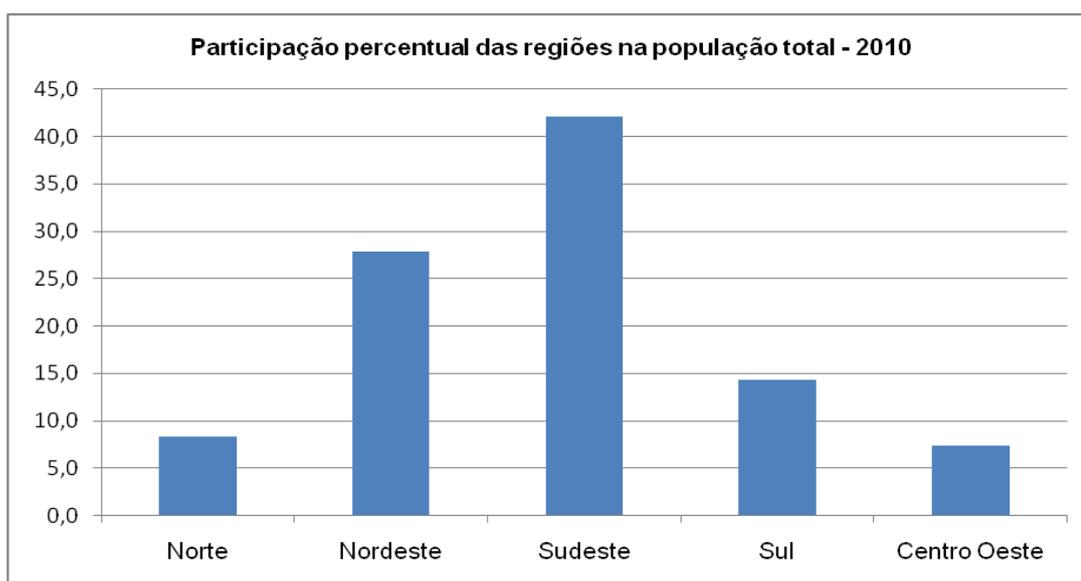
No Brasil, as desigualdades inter e intra regionais são bastante conhecidas e analisadas tanto por pesquisadores acadêmicos quanto por formuladores de políticas públicas. Tais desigualdades se expressam concretamente nas variações das condições sócio-econômicas existentes nos 5.564 municípios e no Distrito Federal do país. As características

regionais influenciam, positiva ou negativamente, as realidades desses municípios e do próprio Distrito Federal. A distribuição desequilibrada das populações, atividades econômicas e condições para o desenvolvimento humano nos diferentes espaços regionais favorecem determinados locais em detrimento de outros.

Os processos de industrialização ocorridos principalmente ao longo da segunda metade do século XX reforçaram a concentração de dinamismos e de riquezas econômicas no Sudeste. Tais processos foram simultâneos a várias transformações fundiárias, econômicas e ambientais verificadas nas áreas rurais de todas as regiões. A modernização conservadora da produção agrícola, a pobreza e a concentração fundiária dessas áreas, aliadas a eventos climáticos extremos como as secas do Nordeste, provocaram a expulsão de moradores, agricultores familiares e proprietários de pequenas extensões de terra utilizadas tanto para moradia quanto para a realização de atividades econômicas ligadas ou não ao setor agrícola.

Tais processos provocaram o surgimento de fluxos migratórios originários dessas áreas de expulsão em direção aos núcleos urbanos das diferentes regiões do país, principalmente para o Sudeste. Esses fluxos levaram a uma redistribuição populacional no território do país cujas características estão presentes até hoje. Em 2010, o Censo Demográfico do IBGE indica que essa região concentrava 42,1% do total nacional. Nessa região encontram-se os Estados mais populosos do país, São Paulo e Minas Gerais, que possuíam, respectivamente, 21,6 e 10,3% da população brasileira.

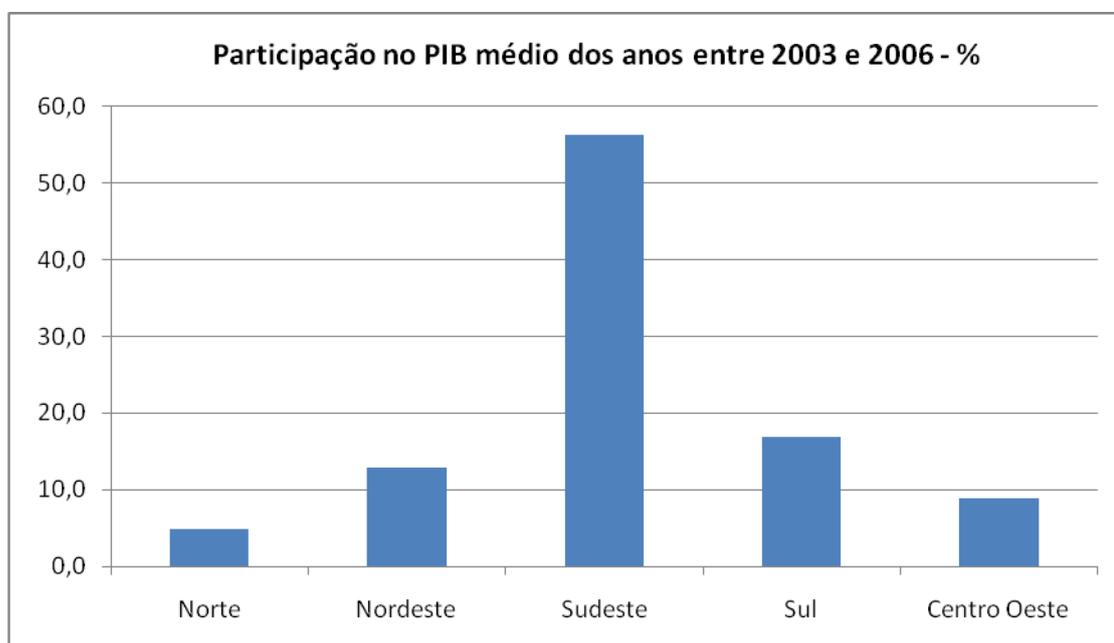
Gráfico – Participação das regiões na populacional nacional de 2010 - %



Fonte: IBGE – Censo Demográfico 2010.

A alta concentração de dinâmicas e riquezas econômicas na região Sudeste contrasta com as demais regiões brasileiras. Essa concentração pode ser vista na distribuição dos Produtos Internos Brutos (PIBs) médios gerados nos Estados e regiões nos anos entre 2003 e 2006. O PIB médio do Sudeste correspondia a 56,3% do nacional. O Sul aparece em um distante segundo lugar com percentual igual a 16,9%. As regiões Centro Oeste e Norte apresentam as menores participações com 8,9% e 4,9%, respectivamente. Do ponto de vista dos Estados, a grande concentração econômica brasileira centraliza-se em São Paulo e Rio de Janeiro que geraram, respectivamente, 33,7 e 11,4% do PIB médio nacional daquele período.

Gráfico – Participação das regiões no PIB médio nacional dos anos entre 2003 e 2006 - %



Fonte: IBGE – Contas Regionais do Brasil – 2003-2006.

Aquela alta participação do Sudeste no PIB nacional define uma configuração regional baseada na relação centro-periferia. Essa configuração aparece também no interior das regiões do país onde alguns municípios mais dinâmicos concentram maiores participações nos PIBs regionais. Em estudo elaborado pelo IBGE, verifica-se que no Norte sete municípios agregavam 50,0% da riqueza de toda a região; no Nordeste, esse percentual da riqueza regional se concentrava em 23 municípios, dos quais nove eram capitais estaduais; no Sudeste, em 13 municípios; no Sul em 27 municípios. Em relação ao PIB do Centro Oeste, 42,1% estava concentrado somente em Brasília (IBGE, 2010, p. 22). Segundo aquele estudo, apenas seis municípios eram responsáveis pela geração de 25% do PIB nacional

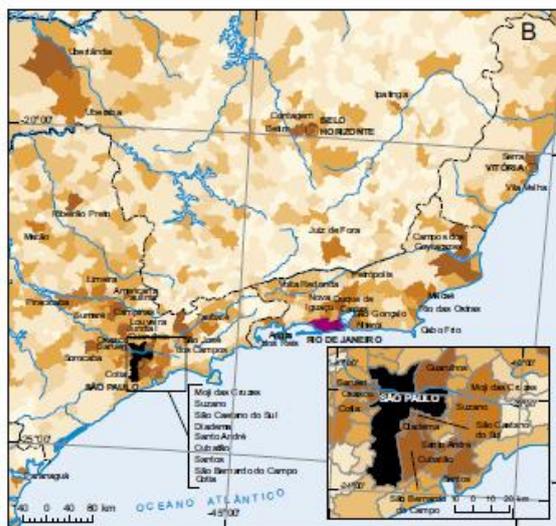
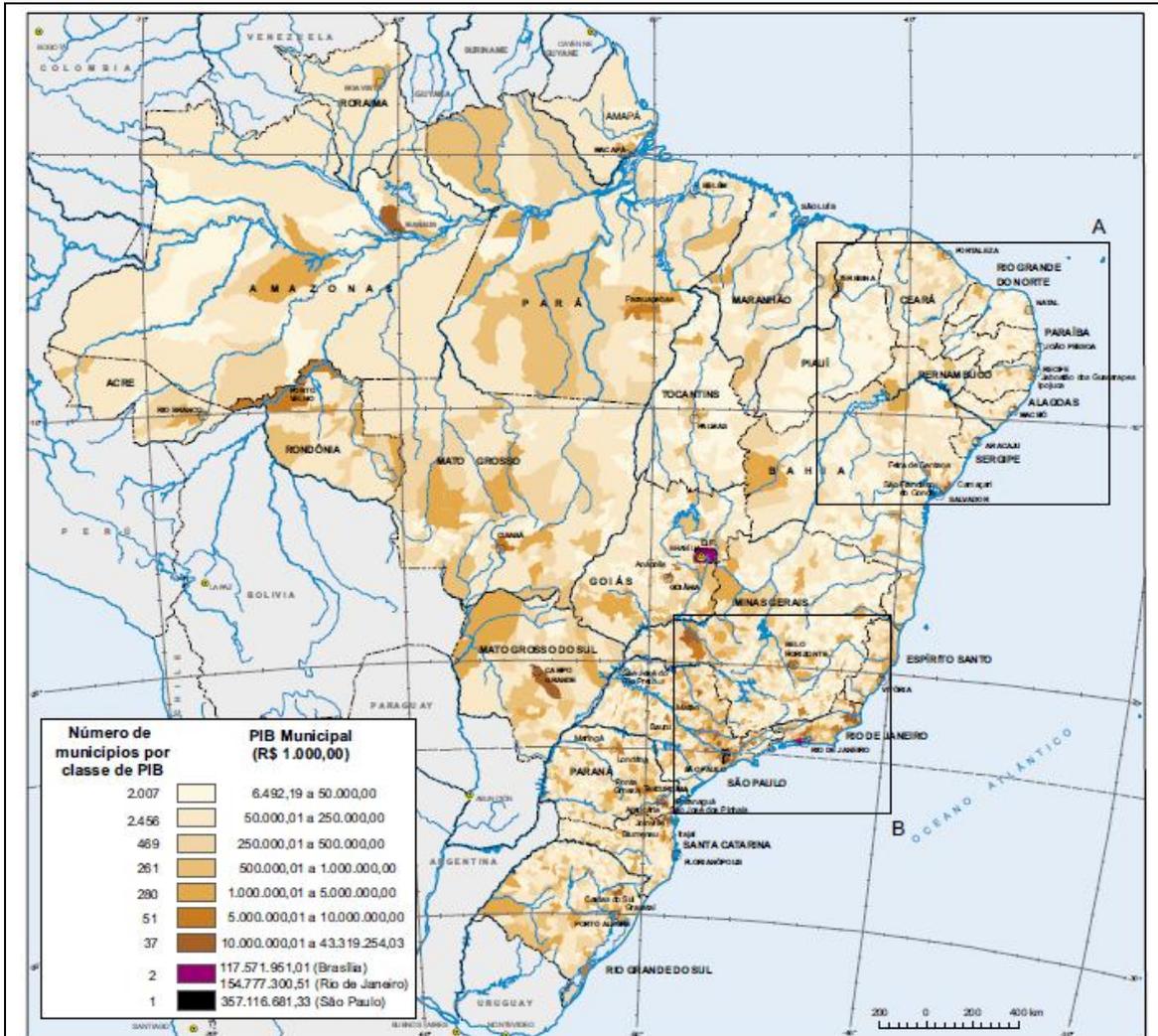
em 2008<sup>3</sup>. Nesse mesmo ano, 51 municípios detinham metade de toda a riqueza produzida no país (IBGE, 2010, p. 21).

O cartograma reproduzido na figura abaixo representa os locais com os maiores PIBs municipais. Assinalados em tons escuros, esses locais correspondem a centralidades econômicas regionais e nacionais. Trata-se de centralidades em torno das quais se distribuem os milhares de municípios periurbanos com pequenos portes populacionais e bases econômicas periféricas em relação aos focos dinâmicos. Entretanto, esses municípios devem ser posicionados como centrais do ponto de vista das políticas, ações e investimentos públicos. Esse posicionamento central dos municípios periurbanos se justifica pelo fato de abrangerem a maior proporção do território nacional, apresentar situações técnicas e políticas mais frágeis para gerirem os assuntos de interesse público e social e conterem cerca de um terço da população nacional, conforme visto na seção anterior.

Figura - Produto Interno Bruto municipal e número de municípios em cada classe - 2008

---

<sup>3</sup> Esses seis municípios eram: São Paulo (SP), cuja participação no PIB nacional era igual a 11,8%; Rio de Janeiro (RJ) onde esse percentual era de 5,1%; Brasília (DF), 3,9%; Curitiba (PR), 1,4%; Belo Horizonte (MG), 1,4%; Manaus (AM), 1,3% (IBGE, 2010: p. 21).



Fonte: IBGE – Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais; e Diretoria de Geociências, Coordenação de Geografia.

In: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010). Produto Interno Bruto dos Municípios 2004-2008. Rio de Janeiro: IBGE.

As significativas concentrações econômicas e demográficas no Sudeste persistem nesse início de século XXI. Tais concentrações convivem com a importância populacional do Nordeste, onde estavam 27,6% da população nacional em 2006 que, apesar da pequena elevação no nível de rendimentos e do crescimento econômico, ainda se insere de modo precário na dinâmica econômica regional. Convivem também com a importância econômica dos Estados do Sul. Convivem ainda com os crescimentos das atividades agropecuárias e com o surgimento de focos de dinamismos industriais no Centro Oeste, Norte e Nordeste. A persistência daquelas concentrações de riquezas no Sudeste define, em âmbito nacional, uma clara configuração centro-periferia entre aquela região e as demais regiões do país.

Essa configuração determina as condições desiguais entre municípios periurbanos, dependendo da sua inserção regional. Os municípios que se encontram em contextos regionais e redes urbanas com alto dinamismo econômico, onde há grande geração de riquezas e alto nível de participação no PIB nacional, como aquelas localizadas no Estado de São Paulo, Sul de Minas Gerais e Norte do Paraná, podem ter moradores com níveis mais altos de rendimentos que forma mercados consumidores com maior poder de compra. Nesses casos, os padrões de consumo são mais elevados, inclusive no acesso às moradias mais adequadas do ponto de vista do acesso aos benefícios da urbanização. As condições de urbanização desses municípios são mais positivas. Os municípios periurbanos que se inserem em contextos regionais e redes urbanas com bases e atividades econômicas com baixo dinamismo, incapazes de gerar mercados com alto poder aquisitivo, registram padrões de consumo precários que se refletem nas dificuldades de acesso à moradia adequada e integrada aos benefícios da vida urbana. Nesses casos, as condições de urbanização são mais precárias e negativas.

Tais fatores evidenciam os limites da urbanização orientada predominantemente por forças dos mercados fundiários e imobiliários formais e informais. Trata-se dos limites impostos pelas capacidades de pagamentos dos grupos que demandam acessos à terra urbana e moradias adequadas. Diante desses limites, a única solução é o fortalecimento dos componentes, mecanismos, ações e investimentos de políticas públicas regulatórias e redistributivas que atendam as necessidades daqueles que não possuem condições econômicas para acessarem os serviços e bens essenciais ofertadas pelo mercado privado.

### **Considerações Finais**

A diversidade dos municípios periurbanos precisa ser estudada com maior detalhamento para se ter referências e critérios que estabeleçam distinções no universo de municípios

brasileiros. Não se pode tratar esse universo como se fosse um monólito homogêneo. Tais distinções se tornam importantes para a formulação de políticas públicas nacionais adequadas às especificidades regionais existentes no país. No texto procurou-se lançar referências que definem distinções entre grupos de municípios brasileiros a partir dos vários modos de inserção regional, portes populacionais e articulação em redes urbanas. Todas essas referências possuem implicações diretas para os processos de produção e distribuição de espaços urbanos e de moradias. É necessário conhecer melhor tais implicações a fim de identificar as demandas dos municípios periurbanos em diferentes contextos regionais, demográficos e de articulações urbanas. É necessário conhecer, em especial, as demandas por ações e investimentos voltados para a promoção do desenvolvimento econômico, urbano, habitacional e territorial que contemple as dimensões humanas e da sustentabilidade.

## **Bibliografia**

- BITOUN, Jan (2009). “Tipologias das Cidades Brasileiras e Políticas Territoriais: Pistas para Reflexão”. In: BITOUN , Jan e MIRANDA, Lúvia (orgs.). Desenvolvimento e Cidades no Brasil – Contribuições para o Debate sobre as Políticas Territoriais. Recife: FASE/Observatório das Metrôpoles. P. 17-44.
- CORRÊA, Roberto Lobato (2006). Estudos sobre a Rede Urbana. São Paulo: Bertrand Brasil.
- ENDLICH, Ângela Maria (2009). Pensando os Papéis e Significados das Pequenas Cidades. São Paulo: Ed. UNESP.
- FERNANDES, Ana Cristina (2009). “Conhecimento, Desenvolvimento Regional e as Cidades Brasileiras”. In: BITOUN , Jan e MIRANDA, Lúvia (orgs.). Desenvolvimento e Cidades no Brasil – Contribuições para o Debate sobre as Políticas Territoriais. Recife: FASE/Observatório das Metrôpoles. P. 63-91.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2008). Regiões de Influência das Cidades 2007. Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2008). Contas Regionais do Brasil 2003-2006. Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010). Produto Interno Bruto dos Municípios 2004-2008. Rio de Janeiro: IBGE.

MIRANDA, Livia (2009A). A Questão Periurbana e a Reforma Urbana – Contribuições ao Debate. Recife: FASE/Observatório das Metrôpoles.

MIRANDA, Livia (2009B). “A Reforma Urbana, as Políticas Territoriais e a Questão Urbana-Rural: Uma Integração Necessária”. In: BITOUM , Jan e MIRANDA, Livia (orgs.). Desenvolvimento e Cidades no Brasil – Contribuições para o Debate sobre as Políticas Territoriais. Recife: FASE/Observatório das Metrôpoles. P. 151-173.