

TIPOLOGIA DAS CIDADES BRASILEIRAS E POLÍTICAS TERRITORIAIS: PISTAS PARA REFLEXÃO

Jan Bitoun¹

Pretende-se, neste texto, retomar as grandes linhas da Tipologia das Cidades Brasileiras elaborada em 2005 para o Ministério das Cidades (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008) pelo Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e conduzir, a partir dessa retomada, uma reflexão, levando em conta as novas contribuições formuladas nos últimos quatro anos, acerca da relação entre as cidades brasileiras e as políticas públicas territoriais nacionais. Nesse sentido, objetiva-se dar continuidade ao esforço realizado em 2005 para que a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano pudesse dialogar e interagir, além do espaço interno das cidades, com políticas territoriais regionais, em especial, naquela época, com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), implantada pelo Ministério da Integração Nacional. Acredita-se que é possível, de modo mais aprofundado que em 2005, debater os temas cidades / territórios e política de desenvolvimento urbano / políticas territoriais de desenvolvimento graças ao acúmulo de trabalhos realizados após 2005, dentre os quais se destacam “Regiões de Influência das cidades 2007” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE, 2008) e o estudo realizado pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - “Estudo para Subsidiar a Abordagem da Dimensão Territorial do Desenvolvimento Nacional no Plano Plurianual PPA 2008-2011 e no Planejamento Governamental de Longo Prazo” - referenciado na Revista Parcerias Estratégicas (MENDES, 2008). Além desses trabalhos, há muitos outros, estejam eles no campo dos estudos urbanos ou no campo dos estudos territoriais, os quais serão citados no decorrer deste texto, que apresenta quatro partes.

Na primeira, procura-se expor de modo sucinto quais as principais condições de políticas territoriais nacionais que parecem emergir da atual conjuntura após um longo período durante o qual não havia condições para o Brasil conduzir políticas de médio e longo prazos. Observa-se esse renascer há um pouco mais de uma década, no âmbito de alguns ministérios e na própria Presidência da República. Constata-se, numa

¹ Professor no Departamento de Ciências Geográficas – UFPE e pesquisador no Observatório Pernambuco de Políticas Públicas.

segunda parte, que estão em debate as orientações das políticas em construção, envolvendo múltiplos atores institucionais e da sociedade civil.

Numa terceira parte, retoma-se o estudo de 2005, explicitando as diretrizes metodológicas e políticas seguidas pelos autores da Tipologia das Cidades Brasileiras, a fim de contribuir para o debate. Feito esse resgate, passa-se a dialogar, numa quarta parte, com os dois trabalhos supracitados, tratando das correspondências possíveis entre os tipos de cidades e as visões da rede de cidades e do território brasileiro expressas nessas duas importantes contribuições recentes acerca da organização do espaço brasileiro.

1. As Políticas Nacionais Territoriais: Condições de implantação

Acerca das políticas territoriais, cabe registrar que essas, historicamente, parecem estar vinculadas a fases de fortalecimento da ação do Estado no espaço. No século XX, as políticas territoriais, consideradas como tais e concebidas associadas a práticas de regionalização, são respostas à crise do liberalismo inaugurada pelo “krach” da Bolsa de Nova Iorque em 1929. Em todos os países atingidos pela redução da atividade econômica, o Estado intervém no território, e para isso mobiliza o conhecimento sobre as regiões, seja para implantar grandes infraestruturas (energéticas e/ou de transporte), seja para iniciar práticas de ordenamento territorial e de planejamento regional, intensificando o uso do solo e dos recursos naturais. No Brasil, a criação do IBGE, a divisão do país em grandes regiões, a concepção de um Plano Rodoviário Nacional, a Marcha para o Oeste e a inauguração da indústria pesada (CSN) são alguns dos marcos do período que prosseguirá durante os anos 1950 a 70, com ativas políticas territoriais de diversas matizes (colonização, integração nacional, desenvolvimento regional e desenvolvimento urbano). O que interessa não é reconstituir essa herança, mas é de constatar que as condições para quaisquer políticas territoriais sofreram uma mudança dramática no final da década de 1970 e no início da década de 80. Em seu artigo, “A Crise do Estado e a Região: A estratégia da descentralização em questão”, publicado em 1986 na Revista Brasileira de Geografia, Bertha Becker (BECKER, 1986) descreve com precisão as novas condições econômicas e políticas que, nos cenários globais e nacionais, reconfiguram as possibilidades e os padrões de políticas territoriais: ambiente competitivo, forte peso de empresas com estratégias globais, incertezas devidas à importância e à velocidade dos fluxos financeiros, reestruturação produtiva que transforma os padrões de localização da produção mais que do comando, emergência da economia do conhecimento, da informação e do lazer gerando novas oportunidades e novos

empecilhos para lugares mais que para regiões, mudando-se a escala de apreensão das informações necessárias à elaboração de políticas territoriais.

Mas, a situação concreta do Estado brasileiro, afogado na dívida externa e desprovido de uma moeda estável, torna ilusória qualquer perspectiva de política territorial no período inaugurado pela crise de 1983 até pelo menos a estabilização monetária de 1994. A política territorial envolve perspectivas de médio e longo prazos, o que não era possível durante o período citado, que se caracteriza nesse campo pelo progressivo desmonte – ou pela somnolência – das instituições encarregadas da operação das políticas territoriais, tais como as agências de planejamento dos espaços metropolitanos, e as superintendências de desenvolvimento regional. Dentre outras. Assim sendo, as principais iniciativas de políticas territoriais, de caráter limitado mesmo se às vezes bastante inovador, resultam da ação dos entes infranacionais, estados e municípios, destacando-se os últimos por estarem mais diretamente influenciados pela qualidade da sociedade civil. Houve então um número significativo de experiências inovadoras em municípios brasileiros, sem que isso compensasse a ausência de políticas territoriais nacionais.

Se, no tocante às políticas territoriais nacionais, o período é marcado por um vácuo, ocorre o contrário no que se refere à promoção de uma ordem institucional que consagra na Constituição de 1988 a importância dos Estados e dos Municípios, entes federativos, como a União. Observa-se que nem as Grandes Regiões nem as Regiões Metropolitanas receberam a unção de uma consagração democrática, ou seja, a possibilidade de representação política própria. As primeiras continuaram sob a responsabilidade de políticas da União e dependendo da vontade dos Estados. As segundas foram remetidas às Assembleias Legislativas dos Estados (RIBEIRO, SANTOS JUNIOR, 2007). Somente em meados da década atual foi votada uma lei sobre os Consórcios intermunicipais. O fato é que quaisquer políticas territoriais da União precisam, para ter algum efeito, do envolvimento dos Estados e dos Municípios. Nos estudos para o Plano Nacional de Ordenamento Territorial (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005 e 2006), foi observado que a gestão direta do solo por parte da União só pode ocorrer em Reservas Indígenas, Unidades de Conservação Federais e terras do Patrimônio da União. Em todas as outras situações, é preciso estabelecer o compartilhamento das responsabilidades entre as diversas instâncias federativas.

É com esse quadro institucional definido que o Estado brasileiro foi recuperando, a partir da segunda metade da década de noventa e, mais decisivamente, nos últimos

anos, sua capacidade de conceber e implantar políticas territoriais. Trata-se, então, de uma retomada recente, vinculada à nova conjuntura nacional, e esse fato leva a que essas políticas estejam mais em debate e construção que plenamente operacionais, como o são as políticas sociais implantadas a partir da Constituição de 1988 (Saúde) e de leis que a regulamentam em meados dos anos 1990 (Educação e Assistência Social).

Alguns ministérios estão especialmente engajados na concepção e implantação de políticas territoriais. O principal deles é o Ministério da Integração Nacional, herdeiro das políticas territoriais anteriores aos anos oitenta, e que procurou inovar por meio da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), cuja concepção foi elaborada em 2003 e 2005 (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2009); reuniu também um número respeitável de estudiosos para iniciar a elaboração, em 2003, do Plano Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005). Destaca-se também o Ministério das Cidades, criado em 2003, que procura elaborar uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Em 2005, coordenamos uma pequena equipe do Observatório Pernambuco de Políticas Públicas para fornecer a esse ministério e ao Conselho das Cidades um estudo técnico que visava identificar uma tipologia das cidades brasileiras, de modo a permitir que ambos os ministérios dialogassem acerca das suas respectivas políticas territoriais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008). É notável também a contribuição do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2009) à concepção de uma política territorial por meio da definição dos “territórios rurais”, com vista a fortalecer os segmentos sociais vinculados à agricultura, à pesca e ao extrativismo de caráter familiar, à reforma agrária, às nações indígenas e às comunidades quilombolas, conquanto o Ministério da Agricultura trate dos interesses do agronegócio. Significativamente, a Casa Civil da Presidência da República ficou encarregada das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no âmbito do qual se realizam as obras de infraestrutura com grandes impactos sobre o uso do território, como também dos “Territórios da Cidadania” selecionados entre os “territórios rurais” para a integração das políticas setoriais. Finalmente, para complementar esse quadro um tanto confuso de múltiplas iniciativas de concepção e implantação de políticas territoriais, cabe registrar (MENDES, 2008) que:

O Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão contratou ao Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) a execução do Estudo da ‘Dimensão Territorial do PPA’, recém concluído, que apresenta resultados e propostas para uma abordagem original do território como elemento estratégico para subsidiar o Plano Plurianual (PPA) e o planejamento governamental de longo prazo. No Estudo, o território é considerado instrumento central, como um guia

capaz de orientar uma ação pública coordenada e de ajudar a superar as graves iniquidades econômicas e sociais do País, solucionando entraves ao desenvolvimento nacional.

2. Reflexão acerca das orientações das políticas territoriais contemporâneas

Nessa multiplicidade, aninham-se orientações diversas que expressam contradições quanto aos objetivos das políticas territoriais. Há embates em curso, implícitos ou explícitos, que podem ser identificados nos textos oficiais e nas posições dos sujeitos envolvidos na elaboração e implantação dessas políticas: os próprios ministérios, com suas tradições técnicas, alianças políticas, e suas relações com os Poderes Legislativo e Judiciário; os estados e municípios, com suas preocupações de financiamento e de legitimação pelas sociedades locais; as representações da sociedade civil em conferências, conselhos e instâncias participativas; o empresariado interessado no direcionamento dos investimentos públicos; a comunidade acadêmica produtora de insumos para as citadas políticas. Tentar reconhecer como esses diversos interesses se organizam para defender as orientações de políticas territoriais é um grande desafio, sobretudo se se considera que uma determinada orientação tomada na escala nacional pode ser profundamente modificada quando se “geografiza” na escala local, em que o resultado das alianças pode ser bastante diferente.

De modo a contribuir para o entendimento dos desafios postos na orientação das múltiplas políticas territoriais em elaboração/implantação, alguns dilemas contemporâneos devem ser ressaltados.

As políticas territoriais oscilam entre uma orientação que assume como principal objetivo o crescimento econômico, prevendo compensações sociais para os segmentos não beneficiados por esse crescimento, e outra orientação que faz do desenvolvimento social e do incremento da coesão social os sustentáculos do próprio crescimento econômico. Em geral, os textos oficiais e os discursos procuram associar ambas as dimensões, ao combinarem crescimento econômico e redução das desigualdades. Mas, cabe ao analista reconhecer que o dilema existe e discrimina fortemente as políticas territoriais. Assim, as políticas territoriais do “Brasil em Ação” da década de noventa procuravam identificar eixos de desenvolvimento capazes de articular a economia brasileira, em setores competitivos, com a economia mundial. Com esse objetivo, no Nordeste, destacaram-se o litoral para investimentos turísticos, as áreas de fruticultura irrigada e a expansão da produção de grãos (soja) nos cerrados do oeste da região. Se os beneficiários dessas políticas territoriais redistribuíram algo dos lucros gerados, isso não foi muito levado em conta nessa concepção. Quando se examina a concepção do Plano Nacional de Desenvolvimento

Regional, elaborado pelo Ministério da Integração em 2003/2005, há uma evidente mudança de orientação. A ênfase é dada à redução das desigualdades territoriais, tendo identificado essa em escala microrregional e propondo-se a operacionalizar programas mesorregionais de desenvolvimento (PROMESO), nas quais se pretende, por meio de foruns *ad hoc*, dar a palavra a forças pouco ouvidas até hoje. Trata-se de uma inovação, inspirada em exemplos anteriores, tais como o plano de desenvolvimento do Seridó potiguar sustentado pela mobilização da sociedade local (ARAÚJO, 2005). Mas a implantação desses programas e o envolvimento de setores subalternos na definição dos objetivos que pretendem alcançar dependem do benquerer de estados e municípios em dar a palavra a essas forças. O que pode ser questionado é o peso que assume o PROMESO na política do Ministério da Integração Nacional, ao ser encarregado de dar prosseguimento aos programas macrorregionais (SUDENE) ou destinados ao semiárido (CONVIVER), sempre no passado capturados por estruturas tradicionais de poder. Nas políticas territoriais na cidade, esse mesmo dilema está escancarado nos embates que ocorrem em escalas locais entre a concepção de planos estratégicos de *City Marketing*, envolvendo a realização de grandes eventos e de grandes projetos urbanos, tais como os *Waterfront*, de um lado, e, do outro, as tentativas de recuperação dos investimentos públicos por meio de instrumentos de gestão urbana e de implantação de um modelo de desenvolvimento urbano mais inclusivo para a maior parte da população (habitação, mobilidade e saneamento). No campo, esse dilema também está presente: há políticas territoriais (Territórios da Cidadania) cujo objetivo principal é fortalecer a agricultura familiar e implementar os direitos à terra dos assentados, indígenas, quilombolas, de modo a garantir a diversidade cultural do país e, no campo econômico, a sua soberania alimentar, já que esses segmentos sociais são responsáveis por uma parte importante da produção de alimentos. Há, também, políticas territoriais, embutidas no PAC, cujo objetivo é dotar o complexo agroexportador das infraestruturas necessárias ao seu crescimento.

Em todos esses exemplos, não se trata de opor uma opção social a uma opção econômica, mas de entender até que ponto o aumento do consumo e do protagonismo popular é visto como a alavanca principal ou acessória do desenvolvimento econômico do País. Maior o *status* dado a essa dimensão, maior será também a necessidade de levar em consideração a diversidade e a complexidade das configurações territoriais do *habitat* do povo brasileiro, presente das periferias urbanas aos igarapés amazônicos. Em contraste, um modelo de desenvolvimento econômico fundado na ampliação do consumo de uma minoria abastada pode ignorar muito dessa diversidade e concentrar investimentos em parcelas menores do território nacional.

Esses embates referentes às orientações econômicas das políticas territoriais podem estar influenciados por duas dimensões inerentes à noção de desenvolvimento e que são definidos pelos adjetivos "humano" e "sustentável", lamentavelmente transformados em *slogans* esvaziados de significados. Se forem levadas a sério, as noções de desenvolvimento humano e de desenvolvimento sustentável envolvem estratégias qualitativas de desenvolvimento. A dimensão "humana" 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. Envolve, também, na definição e no monitoramento das políticas territoriais, a existência de instâncias ampliadas de participação, capazes de interessar e abranger segmentos culturais e sociais que foram até hoje mais objetos do que sujeitos dessas políticas. Com todas as suas limitações, as conferências das cidades representam algo novo nesse sentido, e delas emergiu um retrato do Brasil urbano muito mais diverso que aquele desenhado nas escolas de arquitetura e urbanismo. 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; em suma, uma transformação do modo de vida que num país como o Brasil, onde coexistem imensos espaços com fortes componentes naturais e imensas aglomerações fortemente degradadas, é um desafio para quaisquer políticas territoriais.

Acima, dessas dimensões abstratas do desenvolvimento, objetos de muitos debates, há uma dimensão concreta a ser valorizada para que as políticas se tornem capazes de influenciar o rumo das coisas. Afirmar que não se pode separar, como geralmente se faz, nas políticas públicas, estratégias territoriais e estratégias de desenvolvimento urbano, implica, na operacionalização, ações em diversas dimensões que associam território e cidade, dentre as quais:

- infraestruturas de mobilidade de cuja qualidade depende a fluidez da circulação dos homens e das mercadorias, o que, no Brasil, pela dimensão do território, pela distribuição muito irregular das cidades e pela heterogeneidade das modalidades de transporte acessíveis aos distintos segmentos sociais e culturais, precisa ser levado em consideração como uma dimensão essencial da diversidade das relações território/cidade;
- leque e qualidade dos serviços ofertados na cidade tanto para a população urbana como à população, residente numa área de influência que extrapola os limites dessa e funda a noção de rede e hierarquia urbana; para a população

representa facilidade ou dificuldade, podendo, em função do item anterior, chegar à impossibilidade de acesso a determinados níveis de serviços, tais como: representação política, estruturas administrativas, educacionais, de saúde, bancárias, de distribuição, etc. Os serviços ambientais precisam ser incluídos, tanto em quantidade (água, por exemplo) quanto em qualidade (nas dimensões objetivas e subjetivas);

- relações entre as estruturas produtivas existentes no território e a cidade; essa fornece insumos e constitui um mercado, por exemplo, consumindo gêneros agropecuários e materiais para a construção civil, produzidos nos arredores ou muito longe.

Cada uma dessas dimensões recebe um tratamento das diversas políticas setoriais, sem muita coordenação entre as ações que desenvolvem. O sentido das políticas territoriais seria articular essas ações para que o território pudesse oferecer de modo mais equânime oportunidades às populações. Para isso, um dilema do planejamento parece ser: tornar mais efetivas e concretas as ações que tratam das relações território/cidade, de modo a superar a divisão cidade/campo que norteia as representações do espaço nas ciências sociais e nas políticas públicas.

3. Contribuição da Tipologia das Cidades Brasileiras

O trabalho técnico de consultoria realizado pela equipe do Observatório Pernambuco de Políticas Públicas para o Ministério das Cidades (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008) insere-se nesses debates sobre as orientações das políticas territoriais.

3.1. Circunstâncias do estudo

Essa inserção decorre de algumas circunstâncias que podem contribuir para explicar as orientações adotadas. Para o Ministério das Cidades, a tipologia a ser produzida deveria permitir subsidiar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, ao considerar os impactos que essa política poderia ter sobre o desenvolvimento regional. Naturalmente, a presença na equipe do Observatório Pernambuco da Professora Tânia Bacelar de Araújo, que havia participado, em 2003, como responsável por uma Diretoria do Ministério da Integração Nacional, da elaboração da primeira versão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, garantia que a análise do urbano não seria dissociado da dimensão territorial. A vinculação do Observatório Pernambuco ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFPE fortalecia, ainda mais, pela identidade da disciplina, o esforço metodológico para buscar na associação da cidade com o território o elemento norteador da diferenciação tipológica que precisava ser

construída. Dentre as circunstâncias que merecem ser destacadas, há o fato de que, em paralelo à Tipologia das Cidades Brasileiras, estavam sendo desenvolvidos outros estudos para a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em especial estudos sobre a questão metropolitana no Brasil, elaborados pela Rede Observatório das Metrôpoles (RIBEIRO, SANTOS JUNIOR, 2007), garantindo-se que seria dada a devida importância aos graves problemas das grandes concentrações urbanas brasileiras. De certo modo, isso permitia à equipe do Observatório Pernambuco concentrar-se nas questões de um outro urbano, menos gigantesco, mas muito diverso e importante para a estruturação do território nacional e as condições de vida de uma grande parte da população do país. O interesse por esse outro urbano decorria também da experiência que o autor deste texto teve na 1ª Conferência das Cidades e, como representante da Associação dos Geógrafos Brasileiros no 1º Conselho das Cidades, da extrema diversidade da pauta de reivindicações oriundas das mais de 3 mil Conferências Municipais que aconteceram no país. Aparecia muito claramente a necessidade de bem considerar a heterogeneidade do quadro urbano brasileiro para se formular a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que nos anos setenta havia sido formulada a partir das questões das grandes aglomerações. Para construir uma tipologia, o método consistia então em identificar a heterogeneidade do urbano e em tentar compor os agrupamentos que fossem pertinentes para fins de diretrizes políticas.

3.2. Procedimentos metodológicos

Para se chegar ao resultado da divisão do total dos municípios, incluindo o Distrito Federal, existentes no país em 19 tipos, foram definidos procedimentos técnicos metodológicos e orientações políticas.

Dentre as principais orientações políticas, destaca-se a decisão de tratar do País inteiro incluindo no estudo todo o território nacional e, portanto, todos os municípios, independentemente do seu tamanho populacional. Só assim seria possível, de um lado, operacionalizar o cruzamento entre território e cidades e, de outro, conseguir ressaltar a heterogeneidade como uma das principais dimensões do urbano a ser levado em conta pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Uma outra orientação política consistia em introduzir no elenco das variáveis componentes do banco de dados que serviu de base para as definições dos agrupamentos algumas, como o índice de Gini, que tratassem das desigualdades sociais. Considerou-se que ambas as políticas de desenvolvimento – regional e urbano – precisavam ter como diretriz a redução dessa característica tão acentuada da sociedade brasileira.

Os procedimentos técnico-metodológicos decorriam de uma reflexão acerca de quatro dimensões que 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.

O **tamanho populacional** é a dimensão mais levada em consideração nas políticas públicas e nas ciências, havendo muitos estudos que tentam definir o que são pequenas, médias e grandes cidades e, em função dos tamanhos, existem patamares de acesso a programas de financiamento e definições jurídicas. Na tipologia, essa dimensão foi considerada ao se distinguir o universo dos municípios com até 20 mil habitantes (4.017 num total de 5.506 em 2000,) dos demais, já que, para esses municípios, desde que situados fora de aglomerações metropolitanas (3.819), a lei do Estatuto da Cidade não estipulava a obrigatoriedade da realização do Plano Diretor. Acima desse tamanho populacional, foram definidos dois universos. O primeiro agrupava os 224 maiores municípios do país que representam os principais centros urbanos brasileiros, seja sob a forma de aglomerações plurimunicipais, seja sob a forma de cidades monomunicipais. No decorrer do estudo, no caso das aglomerações (28), foram agregados os demais 433 municípios componentes, de tamanho inferior (196 municípios com até 20 mil habitantes e 237 municípios com 20 a 100 mil habitantes), o que levou então à definição de um universo de grandes cidades e aglomerações composto por 575 municípios. Finalmente, outros 1.265 municípios (1.028, fora das 28 aglomerações) contavam com populações de 20 a 100 mil habitantes e compuseram o terceiro universo. O patamar de 100 mil é um tanto arbitrário, mas foi escolhido com base na constatação de que acima de 100 mil habitantes havia somente poucos municípios situados fora da faixa oriental mais povoada do país.

A segunda dimensão da heterogeneidade corresponde não mais ao tamanho populacional, mas ao **tamanho funcional**, isto é, à posição hierárquica na rede urbana do País, considerando-se as áreas de influência das cidades. Na época do estudo, encontrava-se disponível o trabalho da UNICAMP/IPEA intitulado “Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil” (INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS – IPEA, 1999), que havia contado com a participação da Prof^a Ana Cristina Fernandes, componente da equipe do Observatório Pernambuco no trabalho da Tipologia das Cidades Brasileiras. A análise dos resultados do citado estudo permitia constatar que a rede urbana brasileira era constituída por um sistema

nacional formado por 111 centros de comando, hierarquizados em metrópoles, centros regionais e centros sub-regionais. Esse sistema era composto por 441 municípios onde residiam 56% da população do país. Esses 111 centros que configuravam as **cabeças do sistema urbano brasileiro** estavam situados principalmente na faixa oriental mais povoada do País e correspondiam *grosso modo* ao universo das grandes cidades e aglomerações definido na análise por tamanho. A relação desse universo de cidades com o território deveria ser identificada em escala nacional, já que era nessa escala que constituía um sistema hierárquico de metrópoles, centros regionais e centros sub-regionais. O estudo citado ressaltava, no entanto, que diferenças regionais, em especial áreas de baixo dinamismo, deveriam ser consideradas nas políticas públicas, mas não destacava essas diferenças na hora de compor a hierarquia urbana. Em suma e para exemplificar, na abordagem escolhida pelo estudo, as “metrópoles nacionais” (Fortaleza, Recife, Salvador, Brasília, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre) constituíam uma categoria hierárquica de centros urbanos, independentes da região onde se situavam, o que poderia conduzir a proposição de diretrizes políticas semelhantes, ignorando-se diferenças regionais.

Quanto aos dois outros universos (municípios de 20 a 100 mil habitantes e municípios com até 20 mil habitantes), compondo um total de 4.847 municípios, ou seja, a maior parte do território do país, situavam-se na rede urbana num **nível hierárquico inferior**, oferecendo serviços de menor importância a territórios cujas características deveriam ser apreendidas em escala mais fina que a nacional. Supunha-se que esses centros urbanos estavam mais profundamente associados a características sub-regionais que os cabeças do sistema urbano nacional. Para esses dois universos, cabia então procurar uma relação com território em escala sub-regional. Buscou-se na tipologia sub-regional da Política Nacional de Desenvolvimento Regional um recurso metodológico. Essa tipologia agrupava as 557 microrregiões do País em 4 tipos, em função de três níveis de renda *per capita* alcançados em 2000 (baixo: até R\$110,27; médio: de R\$110,28 até R\$271,71 e alto: acima de R\$271,72) e de três níveis de crescimento percentual ao ano do PIB durante a década de 1990 (baixo: até 1,63% ao ano; médio: de 1,64% ao ano até 8,37% ao ano, e alto: acima de 8,38% ao ano). Os quatro tipos resultantes da combinação dessas duas variáveis eram (Figura 1): Tipo 1 (na versão do PNDR de 2003, acessível na época do trabalho, e denominada “Alta Renda” na versão do PNDR produzida em 2005), correspondente às microrregiões com nível alta de renda, independentemente dos níveis de crescimento percentual do PIB; Tipo 2 (em 2005 denominado “Dinâmicas”), correspondente às microrregiões de médio e baixo níveis de renda que alcançavam alto nível de crescimento percentual do PIB; Tipo 3 (em 2005, denominado “Estagnadas”), correspondente às microrregiões

com nível médio de renda e níveis baixo ou médio de crescimento percentual do PIB; Tipo 4 (em 2005, denominado “Baixa Renda”), correspondente às microrregiões com nível de renda baixo e níveis baixo ou médio de crescimento percentual do PIB (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2009).

| Tipologia Sub-Regional | | Rendimento/hab | | |
|---------------------------|---|---|--|--|
| | | Alto acima de R\$ 271,72 | Médio de R\$ 110,28 até R\$ 271,71 | Baixo até R\$ 110,27 |
| Variação do PIB | Alta acima de 8,38% aa | 139 Sub-regiões de ALTA RENDA (Tipo 1) | 121 Sub-Regiões DINÂMICAS (Tipo 2) | |
| | Média de 1,64 até 8,37% aa | | 216 Sub-Regiões ESTAGNADAS (Tipo 3) | 81 Sub-Regiões de BAIXA RENDA (Tipo 4) |
| | Baixa até 1,63% aa | | | |

Figura 1

Os 4 Tipos Sub-regionais do PNDR resultantes da combinação de níveis de Rendimento/hab e de níveis de variação do PIB.
Fonte: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2009.

Mesmo se essa tipologia do PNDR apresentava limitações (apreensão da variação do PIB por meio de taxas que alcançam mais facilmente um nível elevado em microrregiões com baixo PIB no início do período considerado; caráter achatado das médias de renda *per capita* o que às vezes tornava pouco nítida a distinção entre os tipos sub-regionais 3 e 4), o esforço realizado merecia reconhecimento. Afinal, desenhava um mapa do Brasil que identificava sub-regiões formadas por microrregiões de renda *per capita* relativamente elevada (Tipo 1 – “Alta Renda”), contrastando com outras sub-regiões formadas por microrregiões com renda *per capita* baixa e apresentando pouco dinamismo (Tipo 4 – “Baixa Renda”). Estas todas situadas no Norte e Nordeste (incluindo a porção setentrional de Minas Gerais) do país e aquelas quase todas no Centro Sul, com destaque para o Estado de São Paulo, ficando no Norte e Nordeste concentradas em poucas microrregiões correspondentes às capitais. Outra contribuição importante da tipologia do PNDR residia na identificação de sub-regiões formadas por microrregiões com alto nível de variação do PIB (Tipo 2 “Dinâmicas”), o que indicava importantes transformações econômicas

contemporâneas, tais como aquelas decorrentes da expansão do agronegócio nos cerrados do oeste do Nordeste e na Amazônia oriental e meridional. Acontecendo isso no contexto da ausência de grandes centros urbanos, merecia de fato atenção especial numa Tipologia das Cidades Brasileiras que buscava explorar as possibilidades de interação das políticas nacionais de Desenvolvimento Urbano e de Desenvolvimento Regional. O Tipo 3 (“Estagnadas”) agrupava microrregiões com perfis bem menos nítido e correspondia a situações que poderiam ser interpretadas de modo mais ambíguo: Incluía microrregiões que se encontravam efetivamente estagnadas e incapazes de sustentar o crescimento após o encerramento de um ciclo de investimentos. Também, incluía microrregiões que, tais como as do Tipo 2, conheciam profundas transformações, mas que não se traduziam por taxas altas do crescimento do PIB, em função da base maior em valor absoluto desse no início do período de cálculo (Figura 2). Reconhecendo essas limitações e contribuições, a equipe do Observatório Pernambuco lançou mão dessa Tipologia do PNDR para analisar as diferenças existentes no âmbito dos dois universos de municípios de tamanhos menores (de 20 a 50 mil habitantes e com até 20 mil habitantes).

Essas distinções entre Tipos de Cidades (ver a lista completa dos Tipos no Anexo 1), identificadas em escala nacional (tipos denominados “espaços urbanos aglomerados, capitais e centros regionais” com diversas características) - compondo 4 tipos de cidades resultantes da análise fatorial de variáveis selecionadas no banco de dados que foi construído para o estudo e os 15 tipos de cidades identificados também por meio de análises fatoriais mas realizadas no âmbito de cada um dos quatro tipos sub-regionais do PNDR (denominados “centros urbanos em espaços rurais” com diversas características, no caso dos 9 tipos de cidades formados por municípios de 20 a 100 mil habitantes e denominados “pequenas cidades em espaços rurais” com diversas características, no caso dos 6 tipos de cidades formados por municípios até 20 mil habitantes) foram fundamentadas na noção de hierarquia urbana. Para os níveis hierárquicos mais altos, correspondentes aos maiores centros urbanos do País, pode ser suficiente a análise em escala nacional para identificar as heterogeneidades. Mas, para o imenso universo das cidades que compõem a base da hierarquia urbana, a análise em escala nacional é insuficiente. Para dar conta da diversidade, precisa mergulhar nas diferenciações sub-regionais do território nacional e nas características dos espaços rurais.

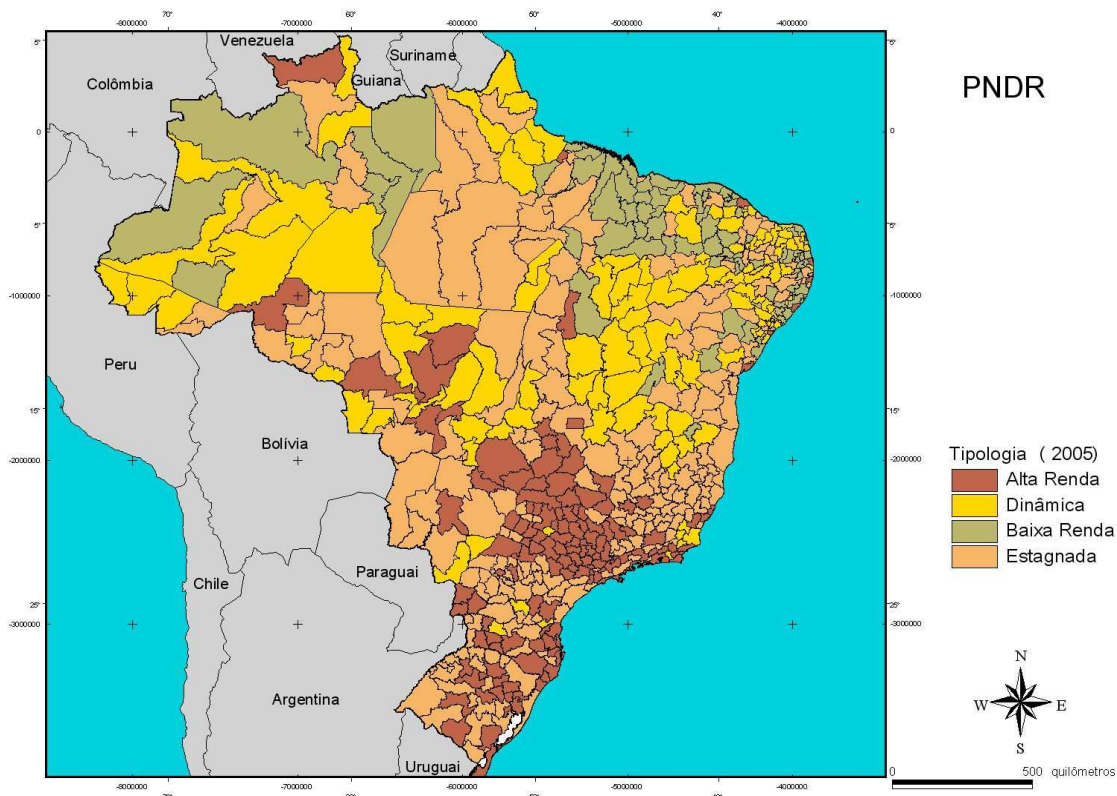


Figura 2

Tipologia das Microrregiões – PNDR 2005

Fonte: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. disponível em: <http://www.integracao.gov.br>.

A terceira dimensão da heterogeneidade corresponde a características da **posição geográfica das cidades**. Em geral, as metodologias de análise da rede urbana pouco consideram essa dimensão, como se as cidades não estivessem inseridas em contextos geográficos que dão sentido à própria existência da cidade. As principais características dessa posição remetem ao espaço relativo: i) isolamento da cidade vs. proximidade de outras cidades; ii) alta intensidade da exploração econômica da área de influência da cidade vs. baixa intensidade da exploração econômica da área de influência da cidade; iii) posição de contato direto com países vizinhos nas fronteiras vs. posição afastada das fronteiras.

No trabalho Tipologia das Cidades Brasileiras, o isolamento vs. proximidade foi destacado em dois momentos da abordagem: num primeiro, foram agrupados os municípios componentes das aglomerações, isto é, em posição de extrema proximidade geográfica, reconhecida até institucionalmente (Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento, etc.). Ficou decidido que todos os municípios de uma aglomeração assumiriam as características tipológicas do município central.

Tal decisão poderia ser tomada porque, em outro estudo, ficaram evidenciadas as profundas diferenças existentes no âmbito dessas aglomerações entre os municípios centrais e os periféricos (RIBEIRO, SANTOS JUNIOR, 2007). Já é consenso, entre os formuladores de políticas de desenvolvimento urbano, que os municípios periféricos das aglomerações metropolitanas são desafios de grande porte por apresentarem forte crescimento populacional em condições geralmente precárias de infraestrutura, habitabilidade e governo. Num segundo momento da abordagem, foi identificada a característica inversa, isto é, o isolamento de cidades em relação a todas as cidades de municípios limítrofes. Por meio de um recurso cartográfico, foi calculada a distância em linha reta entre as sedes municipais. No banco de dados, foram identificadas 167 cidades situadas a grandes distâncias de outras (81 no Norte, 65 no Centro-Oeste, 13 no Nordeste e no norte de Minas Gerais, 8 no Sul). No entanto, 55 dessas cidades situavam-se na faixa de fronteira, podendo estar próximas de cidades de Países vizinhos (como as cidades da fronteira com o Uruguai, ou como Tabatinga) ou distantes, dependendo da posição no município brasileiro e da posição da cidade vizinha do outro lado da fronteira. Esse procedimento grosseiro, já que não levava em conta os suportes reais da mobilidade (estradas de diversas qualidades e rios em grande parte da Amazônia), visava tão somente levantar um debate a ser continuado sobre uma característica particular da posição de algumas cidades brasileiras: são, pela distância que as separam de quaisquer outras cidades, os únicos recursos “urbanos” para populações dispersas em grandes espaços do Brasil Central e Ocidental. Segundo a equipe do Observatório Pernambuco, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano precisava considerar essas cidades importantes, independentemente do seu tamanho populacional e funcional, exatamente pela falta de alternativas para as populações circunvizinhas. No trabalho concluído em 2005, não foi possível ir além desta alerta: a política urbana deveria adaptar-se dando resposta ao urbano disperso e isolado presente no Brasil Central e Ocidental. Precisava considerar que, por falta de alternativas, essas cidades exerciam uma “responsabilidade territorial” peculiar. Essa noção foi apresentada pelo autor deste texto em palestra no Seminário Internacional Cidades na Floresta, em 1º de dezembro de 2006 em Belém-PA, e está sendo referenciada, detalhada e desenvolvida por estudiosos da UFAM, membros do Núcleo de estudos e pesquisas das cidades da Amazônia Brasileira (NEPECAB) (SCHOR, COSTA, OLIVEIRA, 2007 e SCHOR, COSTA, 2007). Espera-se do envolvimento de estudiosos do Brasil Ocidental que esse alerta se converta em diretrizes nas políticas de desenvolvimento urbano para cidades nessa posição geográfica singular.

A alta intensidade da exploração econômica da área de influência da cidade vs. baixa intensidade da exploração econômica da área de influência da cidade foi destacada na Tipologia das Cidades Brasileiras com base num estudo que serviu de referência ao trabalho. Tratava-se do estudo “A nova geografia econômica do Brasil: uma proposta de regionalização com base nos pólos econômicos e suas áreas de influência” realizado pelo CEDEPLAR da UFMG (LEMOS, 2000). Os estudiosos do CEDEPLAR haviam identificado no Brasil 84 cidades que polarizavam 84 mesorregiões e, dentre essas cidades, 12 *macropolos*, que polarizavam 11 macrorregiões, e constatado que existiam macrorregiões e mesorregiões de maior ou menor densidade econômica, distinguindo-se nas de menor densidade “enclaves” com *macropolos* e *mesopolos* isolados. A equipe do Observatório Pernambuco realizou então um exercício que consistia em caracterizar cada uma das 84 mesorregiões, usando proporções de população residente em tipos sub-regionais do PNDR (Tipo 1 – “Alta Renda”, Tipo 2 – “Dinâmicas”, Tipo 3 – “Estagnadas” e Tipo 4 – “Baixa Renda”). Os gráficos correspondentes às macrorregiões demonstravam que *macropolos* e *mesopolos* do Nordeste e do Norte do Brasil podiam, sim, ser considerados “enclaves” no meio de áreas polarizadas de baixa e média densidade de riqueza, conquanto *macropolos* e *mesopolos* do Sudeste, Sul e Centro-Oeste polarizavam espaços contínuos de média ou elevada densidade econômica. Essa posição geográfica relativa do enclave podia tornar-se uma chave explicativa da heterogeneidade entre as aglomerações e cidades que, em conjunto, configuravam os cabeças da rede urbana do país, conforme já foi visto acima. Se isso fosse verdade, a política urbana nacional deveria adotar diretrizes diferenciadas para as metrópoles, centros regionais e centros sub-regionais, em função das posições geográficas em áreas de influência de maior ou menor densidade econômica.

Finalmente, a posição em faixa de fronteira não foi objeto de nenhum desenvolvimento na Tipologia das Cidades Brasileiras. Cabe, no entanto, registrar que essa característica de posição foi considerada como uma variável do banco de dados, indicando que 570 municípios, em 2000, estavam na faixa de fronteira. Para a equipe do Observatório Pernambuco, a política urbana deveria levar em conta essa posição nas suas diretrizes, considerando a crescente tendência à integração sul-americana. Mas, naquele momento, tratava-se apenas de uma pista para formulações futuras a serem embasadas em estudos mais detalhados.

A quarta dimensão da heterogeneidade corresponde a algumas variáveis que caracterizam a socioeconomia dos municípios. Foram reunidas durante a construção de um grande banco de dados e enfocam alguns aspectos das características

demográficas, sociais, econômicas, políticas e urbanísticas dos municípios. Nas características demográficas, encontram-se variáveis de população total, rural vs. urbana, e de crescimento 1991/2000. As variáveis sociais foram escolhidas para representar as desigualdades intermunicipais e, sobretudo, intramunicipais (renda *per capita*, índice de Gini, percentuais de domicílios chefiados por pessoa com rendimentos mensais abaixo de 2 salários mínimos e acima de 10 salários mínimos, percentuais de domicílios chefiados por pessoa com menos de 3 anos e mais de 11 anos de estudo, dependência de transferências governamentais). As variáveis econômicas foram representadas pelo PIB *per capita*, o total e o valor *per capita* dos depósitos à vista privados nas agências bancárias, e o percentual da PEA ocupada em atividades do setor primário. Nas variáveis políticas ou de gestão, consta a indicação dos municípios emancipados entre 1991 e 2000 (com pouco tempo de tradição administrativa), dos municípios envolvidos em conferências das cidades em 2003 (com agentes que aderiram à formulação da política urbana nacional), e a receita tributária oriundo do IPTU – total e *per capita* (medindo a capacidade de arrecadação por parte do poder local). As poucas variáveis urbanísticas levantadas tratavam do *deficit* habitacional (e foram retomadas posteriormente pelo estudo na definição da Política Habitacional) e dos domicílios sem instalações sanitárias, remetendo a situações-limite de saneamento. Com esse conjunto de variáveis, não se pretendia ter um retrato preciso das condições das cidades brasileiras, mas buscava-se testar quais variáveis possibilitavam captar melhor, por meio de análises multivariadas, as diferenças de condições e os agrupamentos nas duas escalas da análise: a escala nacional para as maiores cidades e aglomerações, a escala de cada um dos tipos sub-regionais do PNDR para as cidades da base da rede urbana. Ao mesmo tempo, esse banco de dados poderia permitir novas reflexões acerca das diversas dimensões do urbano no território do País.

3.3. Algumas reflexões acerca dos principais resultados da Tipologia das Cidades Brasileiras.

Para alguns, o resultado do trabalho – a apresentação de 19 tipos de cidades (no Anexo 1)- poderá parecer demasiadamente complexo para fins de diretrizes de Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. De fato, há muitos tipos, mas convém considerar que o universo abrange tanto as grandes metrópoles como pequenos centros rurais, que em termos legais são cidades, e como tais organizaram conferências municipais. Será então realmente excessivo o número de tipos considerando-se a heterogeneidade do universo? É claro que o reconhecimento desse

nível de heterogeneidade exige por parte dos formuladores das políticas grandes esforços para modular as tarefas específicas do Ministério das Cidades (habitação, saneamento ambiental, mobilidade e planejamento urbano). Exemplificando, os Planos Diretores que foram realizados em todos os municípios com mais de 20 mil habitantes e abrangeram as partes urbanas e não urbanas dos municípios não teriam sido enriquecidos se tivessem levado mais em conta a diversidade das situações, parcialmente expressa pela tipologia? Cabe também aos formuladores de políticas pensar e operar articulações entre os diversos setores do Governo. Nesse sentido, a tipologia, ao associar cidades e territórios, representa uma ferramenta para a concepção de uma ação coordenada entre o Ministério das Cidades e outros ministérios para enfrentar questões, como a da mobilidade intramunicipal, em municípios extensos, onde a cidade representa uma porção pequena do território, e como a da mobilidade intermunicipal em áreas onde as sedes municipais são distantes umas das outras. Se não forem abordadas de modo coordenado, essas questões acabam por gerar vácuos que podem ser preenchidos, por exemplo, pela multiplicação dos mototáxis que se apossam dos espaços urbanos e não urbanos.

Em termos substantivos, a Tipologia das Cidades permite observar que existem diferenciações tipológicas decorrentes da posição geográfica entre Metrópoles (representadas pelos tipos 1 - Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do Centro-sul - e 2 - Espaços urbanos aglomerados e capitais mais prósperas do norte e Nordeste) e Centros Regionais (representados pelos tipos 3 - Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do Centro-Sul – e 4 - Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do Norte e Nordeste). Cabe ressaltar que essas diferenças resultam da análise multivariada em escala nacional e demonstram o peso que a posição geográfica (alta intensidade da exploração econômica da área de influência da cidade vs. baixa intensidade da exploração econômica da área de influência da cidade) exerce nas variáveis de caracterização da socioeconomia da cidade. Há muitas características comuns, dentre as quais o arrefecimento da dinâmica demográfica dos municípios centrais das aglomerações, a continuação do crescimento nos municípios periféricos, a forte desigualdade social nos municípios centrais e a relativa homogeneidade social (em geral, no sentido da predominância de segmentos mais pobres) nos municípios periféricos. Mas, estas últimas características são particularmente acentuadas nas metrópoles do Norte e Nordeste, o que gera situações de gestão especialmente desfavoráveis (baixa arrecadação, dissimetrias de poderes). Essa constatação remete à pertinência de diretrizes de políticas metropolitanas capazes de enfrentar as diferenças internas dos espaços metropolitanos, tratados em outro estudo (RIBEIRO, SANTOS JUNIOR, 2007), bem como as diferenças entre as

metrópoles, decorrentes da posição geográfica em porções distintas do território nacional.

Outras observações relevantes concernem aos municípios com 20 a 100 mil habitantes. Eles foram distribuídos em 9 tipos (vide Anexo 1 – Tipos 5 a 13). Há alguns fatores principais de diferenciação que se vinculam diretamente a uma tipologia dos espaços rurais brasileiros com os quais essas cidades mantêm relações muito mais próximas que as cidades maiores. Desse modo, as denominações dos 9 tipos encontrados por meio da análise factorial aludem a esses espaços rurais, tais como foram discriminados na tipologia do PNDR (“rurais prósperos – Tipo PNDR 1, “rurais consolidados mas de frágil dinamismo recente” – Tipo PNDR 3, “rurais que vêm enriquecendo” – Tipo PNDR 2, “rurais pobres” – Tipo PNDR 4). Como essas cidades têm tamanho populacional suficiente para apresentar um dos marcos da sociedade brasileira – a desigualdade –, o grau dessa foi um dos fatores de diferenciação dos tipos. Nas regiões mais pobres, tal fator não se apresenta com tanta nitidez e a maior diferença provém das características da posição geográfica: Brasil densamente povoado da faixa litorânea, onde há justaposição de cidades de vários tamanhos vs. Brasil ocidental, onde esses centros urbanos podem estar bastante distantes de centros regionais e metropolitanos. A tipologia aponta, então, para esse tamanho de cidades três diretrizes: i) reconhecer a inseparabilidade do urbano e do rural, não somente nos traços da economia urbana mas também no cotidiano da cidade; ii) adotar medidas para reduzir as desigualdades sociais que tendem a se agravar com o crescimento urbano e estão, às vezes, fortemente sinalizadas por diferenciações do *habitat*, o que justifica intervenções urbanísticas (habitação, mobilidade); iii) levar em conta a posição peculiar dessas cidades quando estão muito isoladas das metrópoles e dos centros regionais (situação quase generalizada na Amazônia ocidental), as quais devem ser equipadas de modo a ofertar serviços – especialmente públicos – para populações dispersas num grande território.

Os 6 últimos tipos tratam dos municípios com menos de 20 mil habitantes (Anexo 1 – Tipos 14 a 19). Para os autores do estudo, ficou claro que os tipos sub-regionais do PNDR não permitiam caracterizar plenamente essas pequenas cidades, cujos perfis podem estar muito distintos do perfil microrregional, fortemente influenciado pelos municípios maiores. Na consideração desse fato, entende-se que, para propor diretrizes para essas pequenas cidades rurais, é preciso primeiro caracterizar esse ambiente rural, o que poderá ser feito por meio, por exemplo, dos descritivos que correspondem aos “territórios rurais” promovidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. Em suma, haveria poucas razões para intervenções diretas do Ministério das Cidades.

4. Estabelecer um diálogo entre a Tipologia das Cidades Brasileiras e outros estudos recentes

A Tipologia das Cidades Brasileiras foi realizada em 2005 e apresentada ao Conselho das Cidades naquele ano. Recentemente, a conclusão e a divulgação de alguns trabalhos de abrangência nacional despertaram a vontade de retomar as reflexões acerca das cidades brasileiras e das relações que mantêm com o território, extraindo daí diretrizes para políticas de desenvolvimento condizentes com essas relações.

4.1. Algumas reflexões com base em “Regiões de Influência das cidades 2007”- REGIC (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE, 2008)

Observando os resultados do “Regiões de Influência das cidades 2007”- REGIC, aparecem alguns traços da diversidade do urbano brasileiro, como está ressaltado no estudo Tipologia das Cidades Brasileiras ((MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008).

Em primeiro lugar, o IBGE, no trabalho supracitado, tratou de distinguir entre cidades que correspondem a um município e cidades correspondem a aglomerações de vários municípios. Denominou essas aglomerações de Áreas de Concentração de População (ACP) e agrupou assim 336 municípios em 40 ACP. Tanto no trabalho do IPEA (IPEA, 1999) quanto na Tipologia das Cidades Brasileiras, o mesmo procedimento havia sido adotado, indicando claramente que, numa escala nacional e/ou internacional, cada aglomeração precisava ser tratada como uma unidade: em geral, uma das cidades de grande porte e com influência sobre a totalidade do território nacional ou parte mais ou menos extensa desse (Metrópoles e Capitais Regionais, sobretudo, na classificação do IBGE em 2007). Mas, numa escala mais fina, a das próprias aglomerações, faz-se necessário distinguir entre os subespaços centrais e as diversas periferias expressas nos municípios componentes para tentar planejar o desenvolvimento desses grandes espaços urbanos. Cabe, também, constatar que todos os estudos citados não abordaram a questão das aglomerações transfronteiriças, o que dificulta a apreensão de um fenômeno cada vez mais importante, considerando-se a integração sulamericana.

Em segundo lugar, o IBGE identifica 4.473 municípios, denominados “Centros Locais”, cujas “centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município, servindo apenas aos seus habitantes, têm população predominantemente inferior a 10 mil habitantes (mediana de 8.133 habitantes)”. Esse grande universo territorial corresponde *grossa modo* aos municípios dos tipos 14 a 19 da Tipologia das Cidades

Brasileiras (Anexo 1 – Tipos 14 a 19). Políticas de desenvolvimento devem ser guiadas por características dos territórios municipais, considerando em particular a acessibilidade à sede municipal das populações rurais e os traços predominantes do rural que dependem dos traços físico-naturais, dos sistemas agrícolas existentes e de traços culturais.

Em contraste, o IBGE apresenta na cabeça da rede urbana 12 Metrôpoles (no mínimo, milionárias) e 70 Capitais Regionais (com população sempre superior a 100 mil habitantes). Há correspondência da maior parte dessas cidades com os tipos 1 a 4 da Tipologia das Cidades Brasileiras (Anexo 1 – Tipos 1 a 4). Ressalte-se que na Tipologia havia diferenças de tipos entre Metrôpoles e Centros Regionais situados no Centro Sul e outros no Nordeste e no Norte. O IBGE não busca elaborar uma tipologia, mas identifica níveis hierárquicos e regiões de influência; no entanto, constata (IBGE, 2008, p.13):

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 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 metrôpoles, 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. Nesta região, as capitais tradicionalmente concentram a oferta de equipamentos e serviços e são poucas as opções de centros de nível intermediário, ainda que deva ser notado que estes, apesar de poucos, são tradicionais, e exercem forte polarização em suas áreas, a exemplo de Campina Grande, Petrolina-Juazeiro, Juazeiro do Norte-Crato-Barbalha e Mossoró.

O texto revela que a distinção realizada na tipologia se justifica desde que, além da própria cidade (seja ela uma Metrôpole, seja um Centro Regional), se considere a configuração da rede urbana na qual está mais diretamente inserida. No Norte, aliam-se distâncias entre cidades e baixa densidade econômica para que a rede urbana não seja para muitos habitantes uma pura abstração, já que nas suas vidas (estudo, trabalho, consumo) não conseguem associar diversos níveis de cidades. No Nordeste oriental, trata-se, mais que da distância, da pouca densidade econômica regional que limita as possibilidades de desenvolvimento das cidades – Metrôpoles e Capitais Regionais – configurando o “sistema primaz”. Por isso, parece razoável que diretrizes de política urbana não tratem do mesmo modo os grandes centros urbanos sem considerar essa distinção evidenciada graficamente na Figura 3.

Finalmente, o IBGE relaciona uma malha de 169 Centros Sub-regionais e 556 Centros de Zona, com populações medianas que variam entre 95 mil e 23 mil habitantes. Corresponde ao universo dos tipos 5 a 13 da Tipologia das Cidades Brasileiras (Anexo 1 – Tipos 5 a 13). Trata-se de uma malha intermediária de cidades que apresenta dois tipos de distinções: a primeira remete às características de densidade e estrutura da rede urbana, conforme o texto citado acima e a representação visível no mapa abaixo. Em consequência, há diferenças de tipos que reproduzem a grande divisão Centro-Sul vs. Norte/Nordeste. A segunda distinção remete às dinâmicas sub-regionais de transformação/estagnação econômica, tais como foram identificadas pelo PNDR. Complementando esta última distinção, a Tipologia ressaltou a intensidade da desigualdade como uma das dimensões decorrentes seja da estagnação (em sub-regiões de *plantation* com intensa exploração da mão de obra agrícola, por exemplo), seja da transformação (em áreas de fronteiras agrícolas ou minerais). Assim, no caso dessas cidades, as políticas urbanas devem considerar tanto a primeira (distância entre cidades, densidade econômica) quanto a segunda distinção (características do rural sub-regional estagnado ou dinâmico, gerador em menor ou maior grau de desigualdades).

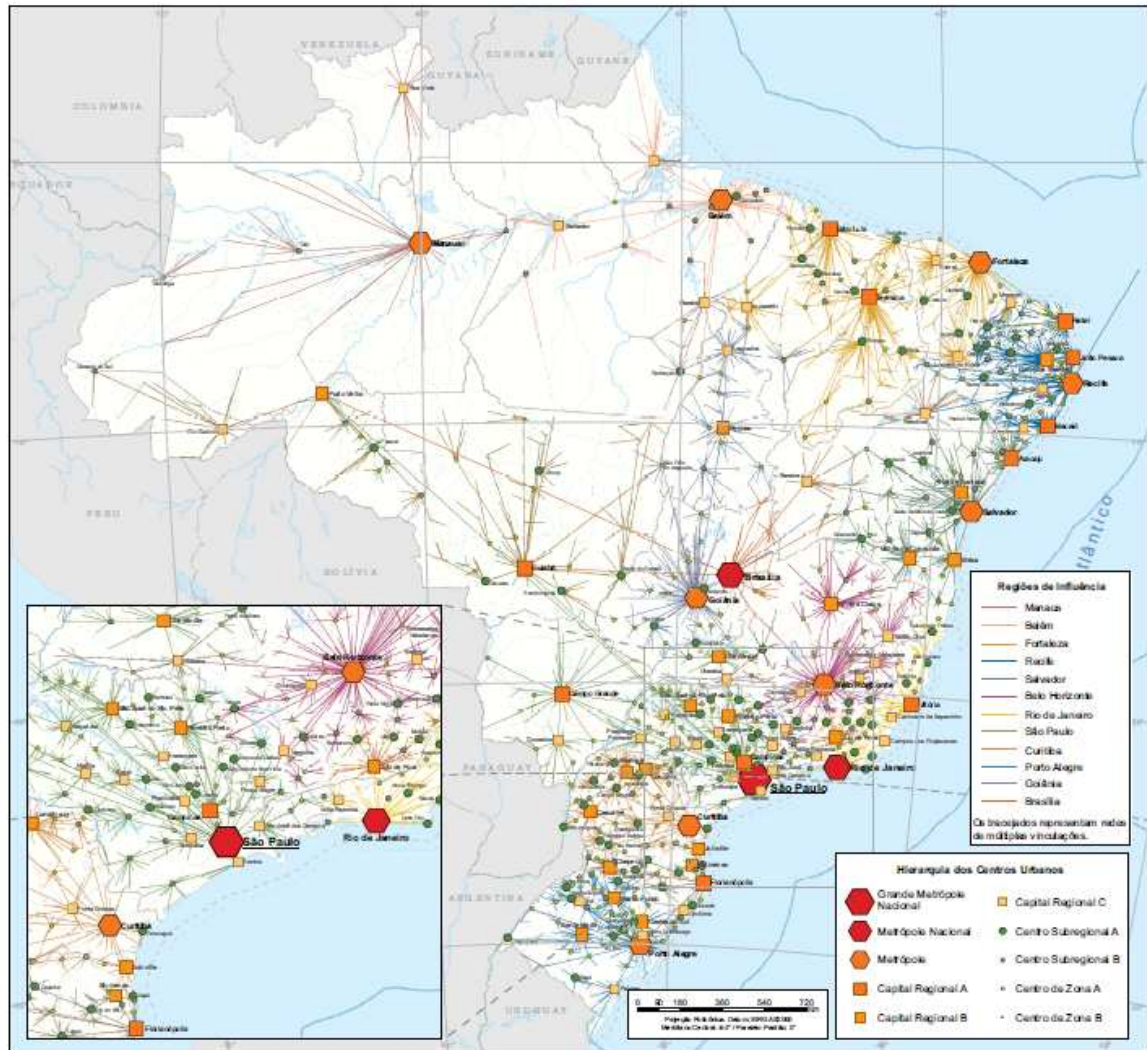


Figura 3

Rede Urbana - Brasil 2007

Fonte: IBGE, Departamento de Geociências, Coordenação de Geografia, Regiões de Influência das Cidades, 2007.

4.2. Algumas reflexões com base no “Estudo para Subsidiar a Abordagem da Dimensão Territorial do Desenvolvimento Nacional no Plano Plurianual PPA 2008-2011 e no Planejamento Governamental de Longo Prazo” (MENDES, 2008)

A Tipologia das Cidades Brasileiras fundamentou-se na análise da dinâmica territorial apresentada pelo PNDR para diferenciar os tipos de cidades. Tratou em escala nacional das maiores cidades, obtendo, no entanto, fortes distinções entre tipos situados no Centro-Sul e no restante do País. Quanto às cidades menores, apareceram contrastes entre o Centro-Sul e o restante do país, decorrentes da

concentração das sub-regiões de Alta Renda (“espaços rurais prósperos”) no Centro-Sul e de Baixa Renda no Nordeste e Norte (“espaços rurais pobres”). Outros tipos corresponderam respectivamente às sub-regiões Estagnadas (“espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente”) e Dinâmicas (“espaços rurais que vêm enriquecendo”). No mapa apresentado pelo PNDR, esses dois tipos de sub-regiões existem em todo o território nacional e parecem estar vinculados a movimentos antigos ou recentes de fixação de investimentos: Dentre os eixos mais antigos, há o litorâneo, o da Rio-Bahia, o da Belém-Brasília, além de outros; Dentre os eixos mais recentes, destacam-se no mapa os eixos Sul-Norte de expansão dos grãos nos Cerrados do Brasil Central (incluindo o Nordeste Ocidental) e nas florestas da Amazônia (Mato Grosso e sul do Pará).

Observando essa dupla configuração – Centro-Sul vs. Norte/Nordeste e eixos de investimentos mais antigos, consolidados vs. eixos de forte dinâmica contemporânea – verifica-se a pertinência de uma leitura mais abrangente do território brasileiro, de modo a superar as divisões macrorregionais, tal como foi elaborado no estudo do CGEE.

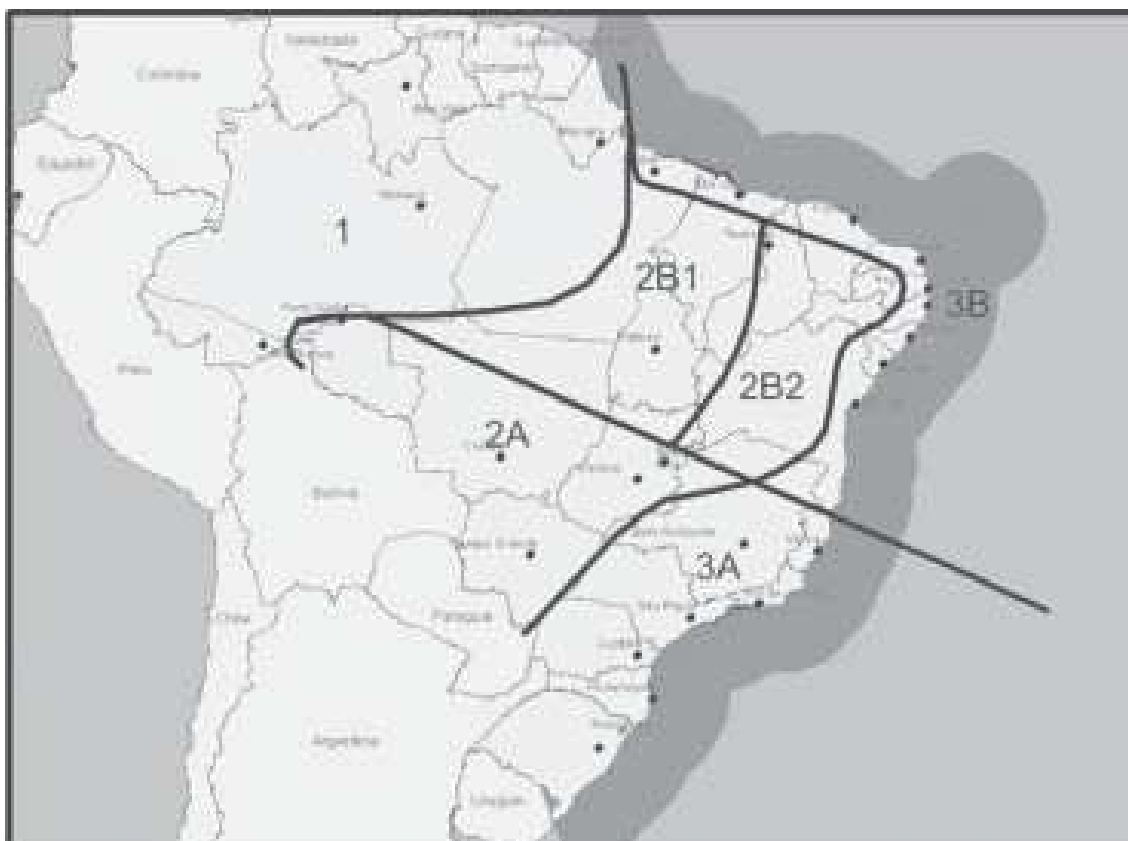


Figura 4
Territórios da estratégia

Fonte: MENDES, Constantino C. Policêntrico e Planejamento territorial de longo prazo. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, n.26, p.283-298, junho 2008. p. 290.

O referido estudo para fins estratégicas divide o território nacional em seis grandes subespaços, conforme a Figura 4.

Os espaços 3A e 3B são densamente povoados e administrados por uma malha bem densa de municípios. Situa-se nesse “litoral”, muito ampliado para o “interior” no subespaço 3A, a quase totalidade das Metrôpoles e dos Centros Regionais. Mas, existe uma distinção fundamental entre 3^a, onde predominam as sub-regiões de Alta Renda, e 3B, em que essas se limitam às capitais, havendo forte participação das sub-regiões de Baixa Renda em ambientes rurais organizados em “plantation” desde o Brasil Colônia. A distinção entre 3A e 3B acabou sendo levada em conta na Tipologia das Cidades Brasileiras quando produziu tipos diferentes para Metrôpoles e Centros Regionais situados de parte e de outra da diagonal Porto Velho – Vitória. Mas, em ambos os espaços, cidades intermediárias e pequenas estão sempre a pouca distância de uma cidade maior.

Esse quadro muda quando se adentra o Brasil dos espaços 2 e 1. Ali, a distância entre as cidades e a distância entre as sedes municipais e os povoados da área rural podem tornar-se um componente importante a ser levado em consideração pelas políticas de desenvolvimento urbano e, de modo mais geral, territorial. No mapa acima, há distinções entre três espaços 2: 2A, ao sul da diagonal citada acima, com várias sub-regiões de Alta Renda, algumas metrôpoles (Goiânia, Brasília), algumas Capitais Regionais (Porto Velho, Cuiabá e Campo Grande) distribuídas em setores diferentes e polarizando Centros Sub-regionais; 2B1 e 2B2, ao norte da diagonal, são espaços onde há muitas sub-regiões dinâmicas (agricultura irrigada, áreas de expansão da soja no cerrado, arco do desmatamento da Amazônia Oriental), mas também muitas áreas rurais com modos de vida “tradicionais” (agricultura de sequeiro no semiárido, extrativismo florestal, dentre outros). Preocupa o fato de que o choque entre a tradição e as novas dinâmicas econômicas ocorre na ausência de uma estrutura urbana consolidada. A Tipologia das Cidades Brasileiras e o REGIC demonstraram que, além da malha pouco densa de municípios, não há metrôpoles e poucas capitais ou centros regionais e sub-regionais, destacando-se Palmas, Araguaína, Imperatriz, Marabá e Barreiras. Há, sim, emergência de centros urbanos menores com padrões extremos de desigualdade, muitas pequenas cidades rurais sem recursos; enfim um quadro urbano que precisa de muitas intervenções públicas, mesmo se não há grandes cidades em escala nacional nesses espaços.

No espaço 1 (Amazônia Ocidental), a distância entre as cidades e a entre sede e o interior do município torna-se máxima. Então, esse fato supera as distinções entre tamanhos populacionais ou funcionais. Como estabelecer relações virtuosas entre populações dispersas e, com frequência, “tradicionais” e os centros administrativos e

de serviços que constituem a maioria das cidades existentes, passa a ser o desafio central dos que pensam as cidades da floresta. Os antecedentes ocorridos no “arco do desmatamento” da Amazônia Oriental preocupam e expressam o que deve ser evitado.

Essas reflexões, em caráter preliminar, precisam ser aprofundadas. Mas, parece evidente que a aproximação de diversos trabalhos realizados, Tipologia e REGIC, PNDR e Territórios da Estratégia, desde que associada à escuta das populações interessadas, pode nortear políticas urbanas nacionais mais completas, evitando dissociar a cidade do território e da rede onde está inserida e assumindo não só a diversidade como uma das características mais importantes do espaço nacional (numa perspectiva estratégica,) mas também das práticas vividas e dos problemas enfrentadas pelos habitantes (numa perspectiva resolutiva).

INDICAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Tânia. B. A contribuição da experiência do Seridó do Rio Grande do Norte. In: CRUZ, José L. V. Cruz. (Org.). **Brasil, o desafio da diversidade experiências de desenvolvimento regional**. Rio de Janeiro: SENAC, 2005.

BECKER, Bertha K. A crise do Estado e a região – a estratégia da descentralização em questão. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, vol. 48 n.1, p.43-62, jan-mar/1986.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Regiões de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS - IPEA *et al.* **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**. Campinas: UNICAMP-IE, v.1, 1999.

LEMOS, Mauro B. et al.. **A nova geografia econômica do Brasil: uma proposta de regionalização com base nos pólos econômicos e suas áreas de influência**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2000. (Texto apresentado no IX Seminário sobre a Economia Mineira, Diamantina, 29 de agosto a 1º de setembro de 2000).

MENDES, Constantino C. Policêntrico e Planejamento territorial de longo prazo. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, n.26, p.283-298, junho 2008.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial**. Brasília: MI, 2005.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Espaços geográficos sob poder da União – uma avaliação da experiência na perspectiva de uma PNOT. In **Documentos temáticos elaborados como subsídios da proposta – PNOT**, Brasília, vol.5, junho/2006.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. disponível em: <http://www.integracao.gov.br>. acessado em 10/05/2009, às 8h.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Tipologia das Cidades**. Brasília: Ministério das Cidades, 2008. Vol.2 Como Andam as Regiões Metropolitanas. Coleção Estudos e Pesquisas do Programa Nacional de Capacitação das Cidades.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Territórios da Cidadania**. disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br>. Acessado em 11/05/2009, às 11h.

MIRANDA, Livia B. **Produção do Espaço e Planejamento em Áreas de Transição Rural-Urbana: o caso da Região Metropolitana do Recife – PE**. Recife: Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE, 2008.

RIBEIRO, Luiz C. de Q. SANTOS JUNIOR, Orlando A. (org.) **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan-Fase, 2007.

SCHOR, Tatiana, COSTA, Danielle P. OLIVEIRA, José A. **Notas sobre a tipificação da rede urbana na calha do Rio Solimões, Amazonas**. In Anais do XII ENANPUR, Belém, 2007. Disponível em <http://www.nepecab.ufam.edu.br/> consultado em 15/05/2009.

SCHOR, Tatiana, COSTA, Danielle P. **Rede Urbana na Amazônia dos Grandes Rios: Uma Tipologia para as cidades na calha do rio Solimões - Amazonas –AM**. In Anais do X SIMPURB, Florianópolis, 2007. Disponível em <http://www.nepecab.ufam.edu.br/> consultado em 15/05/2009.

SPOSITO, Eliseu S. SPOSITO, Maria Encarnação B. SOBARZO, Oscar (Org.) . **Cidades médias: produção do espaço urbano e regional**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

ANEXO 1

LISTA DOS 19 TIPOS DE CIDADES

(MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008)

Tipos 1, 2, 3 e 4: municípios > 100 mil hab. (2000) ou partes de aglomerações metropolitanas (análise fatorial realizada com base no território nacional):

1. Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do Centro-Sul;
2. Espaços urbanos aglomerados e capitais mais prósperas do Norte e Nordeste;
3. Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do Centro-Sul;
4. Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do Norte e Nordeste.

Tipos 5 a 13: municípios entre 20 mil e 100 mil hab. (análises fatoriais realizadas com base na tipologia subregional do PNDR em cada um dos tipos em separado –Tipo 1 “Alta Renda”, Tipo 2 “Dinâmicas”, Tipo 3 “Estagnadas” e Tipo 4 “Baixa Renda”):

5. Centros urbanos em espaços rurais prósperos com moderada desigualdade social;
6. Centros urbanos em espaços rurais prósperos com elevada desigualdade social;
7. Centros urbanos em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente e moderada desigualdade social;
8. Centros urbanos em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente e elevada desigualdade social;
9. Centros urbanos em espaços rurais que vêm enriquecendo, com moderada desigualdade social, predominantes no Centro-Sul;
10. Centros urbanos em espaços rurais que vêm enriquecendo com elevada desigualdade social, predominantes na fronteira agrícola;
11. Centros urbanos em espaços rurais do sertão nordestino e da Amazônia, com algum dinamismo recente, mas insuficiente para impactar sobre a dinâmica urbana;
12. Centros urbanos em espaços rurais pobres de ocupação antiga e de alta densidade populacional, próximos de grandes centros;
13. Centros urbanos em espaços rurais pobres, com média e baixa densidade populacional e relativamente isolados.

Tipos 14 a 19: municípios < 20 mil hab. (análises fatoriais realizadas com base na tipologia sub-regional do PNDR em cada um dos tipos –Tipo 1 “Alta Renda”, Tipo 4

“Baixa Renda”, juntando-se num único espaço os Tipos 2 “Dinâmicas” e 3 “Estagnadas” e distinguindo os municípios por patamar de população ocupada em atividades não primárias):

14. Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais prósperos;

15. Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais prósperos;

16. Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente;

17. Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente;

18. Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca ou média densidade econômica;

19. Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca ou média densidade econômica;