

URBANIZAÇÃO, CIDADES MÉDIAS E DINÂMICAS URBANAS E REGIONAIS

**Rogério Leandro Lima da Silveira
Carolina Rezende Faccin
(Organizadores)**



Pedro & João
editores

Urbanização, Cidades Médias e Dinâmicas Urbanas e Regionais

PARCERIAS



APOIO



Rogério Leandro Lima da Silveira
Carolina Rezende Faccin
(Organizadores)

Urbanização, Cidades Médias e
Dinâmicas Urbanas e Regionais


Pedro & João
editores

Copyright © Autoras e autores

Todos os direitos garantidos. Qualquer parte desta obra pode ser reproduzida, transmitida ou arquivada desde que levados em conta os direitos das autoras e dos autores.

Rogério Leandro Lima da Silveira; Carolina Rezende Faccin [Orgs.]

Urbanização, Cidades Médias e Dinâmicas Urbanas e Regionais. São Carlos: Pedro & João Editores, 2021. 488p.

ISBN: 978-65-5869-300-0 [Digital]

1. Urbanização. 2. Cidades médias. 3. Dinâmicas urbanas. 4. Dinâmicas regionais. I. Título.

CDD – 600

Capa: Petricor Design

Diagramação: Diany Akiko Lee

Editores: Pedro Amaro de Moura Brito & João Rodrigo de Moura Brito

Conselho Científico da Pedro & João Editores:

Augusto Ponzio (Bari/Itália); João Wanderley Geraldi (Unicamp/ Brasil); Hélio Márcio Pajeú (UFPE/Brasil); Maria Isabel de Moura (UFSCar/Brasil); Maria da Piedade Resende da Costa (UFSCar/Brasil); Valdemir Miotello (UFSCar/Brasil); Ana Cláudia Bortolozzi (UNESP/Bauru/Brasil); Mariangela Lima de Almeida (UFES/Brasil); José Kuiava (UNIOESTE/Brasil); Marisol Barenco de Mello (UFF/Brasil); Camila Caracelli Scherma (UFFS/Brasil); Luis Fernando Soares Zuin (USP/Brasil).



Pedro & João Editores

www.pedroejoaoeditores.com.br

13568-878 – São Carlos – SP

2021

SUMÁRIO

Apresentação	9
Parte 1 - Policentrismo, Cidades Médias, Rede Urbana e Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul	
Capítulo 1. POLICENTRISMO, CIDADES MÉDIAS E REDES URBANAS REGIONAIS EM REGIÕES DO RIO GRANDE DO SUL: APRESENTANDO OS REFERENCIAIS E OS CAMINHOS DA PESQUISA Rogério Leandro Lima da Silveira Carolina Rezende Faccin	23
Capítulo 2. AS ÁREAS URBANAS FUNCIONAIS DAS CIDADES MÉDIAS DE SANTA CRUZ DO SUL E LAJEADO NA REGIÃO FUNCIONAL DE PLANEJAMENTO 2 - RIO GRANDE DO SUL Rogério Leandro Lima da Silveira Carolina Rezende Faccin Nicolas Billig de Giacometti Tamara Francine da Silveira Cheila Carine Seibert	67
Capítulo 3. AS ÁREAS URBANAS FUNCIONAIS DAS CIDADES MÉDIAS DE IJUÍ, SANTO ÂNGELO e SANTA ROSA NA REGIÃO FUNCIONAL DE PLANEJAMENTO 7 - RIO GRANDE DO SUL Rogério Leandro Lima da Silveira Daniel Claudy da Silveira Carolina Rezende Faccin Nicolas Billig de Giacometti Tamara Francine da Silveira Cheila Carine Seibert	97

Capítulo 4. A ÁREA URBANA FUNCIONAL DA
CIDADE MÉDIA DE SANTA MARIA NA REGIÃO
FUNCIONAL DE PLANEJAMENTO 8 - RIO GRANDE
DO SUL 125

Rogério Leandro Lima da Silveira
Carolina Rezende Faccin
Débora Frantz Krug
Tamara Francine da Silveira
Cheila Carine Seibert

Capítulo 5. AS ÁREAS URBANAS FUNCIONAIS DAS
CIDADES MÉDIAS DE PASSO FUNDO, ERECHIM,
CARAZINHO E FREDERICO WESTPHALEN NA
REGIÃO FUNCIONAL DE PLANEJAMENTO 9 - RIO
GRANDE DO SUL 153

Rogério Leandro Lima da Silveira
Juçara Spinelli
Carolina Rezende Faccin
Lucas Ponte Mesquita
Tamara Francine da Silveira
Cheila Carine Seibert

Capítulo 6. AS MUDANÇAS NA REDE URBANA DA
REGIÃO FUNCIONAL 8 DO RIO GRANDE DO SUL 187
Carolina Rezende Faccin
Débora Frantz Krug

**Parte 2 - Urbanização, Dinâmicas Socioespaciais e
Migrações: contribuições teórico-metodológicas e
resultados de pesquisa**

Capítulo 7. A CONTRIBUIÇÃO DO CAPITAL SOCIAL E
DO URBANISMO COLABORATIVO PARA O
DESENVOLVIMENTO URBANO 213

Adriano da Silva Falcão
Rogério Leandro Lima da Silveira
Grazielle Brandt

Capítulo 8. MULHERES E SEGREGAÇÃO URBANA: UMA REFLEXÃO NECESSÁRIA Tuize Silva Rovere	245
Capítulo 9. MOÇO, O QUE VOCÊ ESTÁ PROCURANDO? A CAMINHADA COMO RECURSO EM ESTUDOS URBANOS Luis Stephanou	271
Capítulo 10. CENÁRIOS DA ORGANIZAÇÃO URBANO REGIONAL NOS SERTÕES DO PIAUÍ: ELEMENTOS CONSTITUINTES DE UMA CIDADE DE COMANDO REGIONAL PIAUIENSE Juscelino Gomes Lima	293
Capítulo 11. A DINÂMICA DO DÉFICIT E DA PRODUÇÃO HABITACIONAL EM SANTA CRUZ DO SUL/RS: RELAÇÕES, CONTRADIÇÕES E FRAGMENTAÇÃO ESPACIAL Helena de Moura Vogt Rogério Leandro Lima da Silveira	319
Capítulo 12. A EFETIVIDADE DO ESTATUTO DA CIDADE PARA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO: AVANÇOS E LIMITAÇÕES EM CIDADES MÉDIAS DO RIO GRANDE DO SUL Fernanda Teixeira Jardim	343
Capítulo 13. A INTERFACE ENTRE DIREITO E GEOGRAFIA CRÍTICA: REFLETINDO A RELAÇÃO DIALÉTICA ENTRE NORMA E TERRITÓRIO A PARTIR DOS CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS FECHADOS NO LITORAL NORTE GAÚCHO Mariana Barbosa de Souza	375

Capítulo 14. O SUICÍDIO NA CIDADE MÉDIA DE SANTA CRUZ DO SUL/RS E AS ESTRATÉGIAS DE PREVENÇÃO NA REDE REGIONAL DE SAÚDE, por Carlos Stavizki Júnior	403
Capítulo 15. IMIGRAÇÃO INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA: A DINÂMICA LABORAL NO VALE DO TAQUARI/RS NO PERÍODO DE 2010-2019 Rosmari Terezinha Cazarotto Fernanda Cristina Wiebusch Sindelar	423
Capítulo 16. IMIGRAÇÃO, TRABALHO E GÊNERO NO VALE DO TAQUARI Bernardete Bregolin Cerutti Grazielle Betina Brandt	451
SOBRE AS AUTORAS E OS AUTORES	479

APRESENTAÇÃO

O livro “URBANIZAÇÃO, CIDADES MÉDIAS E DINÂMICAS URBANAS E REGIONAIS” que aqui apresentamos reúne os resultados de pesquisas realizadas recentemente, pelos integrantes do Grupo de Pesquisa Estudos Urbanos e Regionais (GEPEUR). Grupo esse, vinculado ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional, da Universidade de Santa Cruz do Sul, e cadastrado no Diretório Geral de Grupos de Pesquisa do CNPq.

O GEPEUR, ao longo dos seus 20 anos de existência ininterrupta tem se dedicado a refletir, debater e investigar os processos de urbanização e as dinâmicas de desenvolvimento territorial, notadamente na escala regional.

Nesse livro reunimos contribuições teóricas e metodológicas sobre os processos de configuração e funcionamento de áreas urbanas funcionais ou *functional urban areas* (FUAs) e de rede redes urbanas regionais, desde a escala regional, na qual as cidades médias desempenham destacado papel, centralizando e intermediando nos territórios regionais fluxos de diferentes conteúdos e abrangências espaciais. E, por conta da sua importância das cidades médias nos contextos regionais e nos processos de desenvolvimento regional, um primeiro conjunto de textos aqui reunidos, evidencia a sua importância para se pensar as políticas públicas de planejamento e de desenvolvimento regional que buscam promover a coesão territorial. O livro também aborda a urbanização das cidades médias no contexto regional, analisando, desde diferentes abordagens temáticas e metodológicas e recortes empíricos, as particularidades e semelhanças presentes nos processos de urbanização, de expansão urbana, de segregação espacial, e também de dinâmicas socioespaciais decorrentes do fenômeno do suicídio, das migrações, experimentadas por algumas

idades médias, notadamente localizadas no estado do Rio Grande do Sul, no Sul do Brasil.

O livro está organizado em duas partes.

Na primeira parte, denominada **Policentrismo, Cidades Médias, Rede Urbana e Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul**, o livro reúne em seus primeiros cinco capítulos, alguns resultados da pesquisa intitulada “Policentrismo e desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: Uma análise do papel das cidades médias e da rede urbana nos processos de coesão e desenvolvimento territorial”, que desenvolvemos no GEPEUR e junto ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (UNISC), no período de março de 2017 e março de 2021, com apoio da UNISC e do CNPq (Processo 310627/2017-6). A pesquisa teve como objetivo principal analisar como ocorrem as interrelações entre a constituição e o funcionamento das áreas urbanas funcionais das cidades médias e das redes urbanas regionais, e os processos de coesão e desenvolvimento territorial, em contextos regionais não metropolitanos, do Rio Grande do Sul.

Abrindo essa primeira parte temos o capítulo 1, intitulado **POLICENTRISMO, CIDADES MÉDIAS E REDES URBANAS REGIONAIS EM REGIÕES DO RIO GRANDE DO SUL: APRESENTANDO OS REFERENCIAIS E OS CAMINHOS DA PESQUISA**, de autoria de *Rogério Leandro Lima da Silveira* e *Carolina Rezende Faccin*. Nele, os autores apresentam os referenciais teóricos e metodológicos usados na pesquisa abordando a noção de policentrismo, os aspectos morfológicos e funcionais das estruturas espaciais policêntricas, e os elementos constitutivos do policentrismo mais diretamente aplicados aos estudos urbanos e regionais. Os autores destacam a importância do uso metodológico do policentrismo para análise territorial na escala regional, através do emprego dos conceitos de área urbana funcional e de rede urbana regional e sua relação com a organização e a dinâmica de desenvolvimento de regiões policêntricas. No capítulo, os autores apresentam ainda a delimitação do caminho de pesquisa, o recorte empírico da pesquisa, com as cidades médias e as regiões do

território do estado Rio Grande do Sul, escolhidas para a investigação. Os autores concluem o capítulo apresentando as variáveis, os parâmetros e os respectivos indicadores e fonte de dados e informações, utilizados para identificar, caracterizar e analisar as dimensões morfológicas e relacionais ou funcionais das áreas urbanas funcionais das cidades médias estudadas.

Na sequência, temos um conjunto de quatro capítulos que apresentam os resultados da investigação com a análise das áreas urbanas funcionais e redes urbanas regionais identificadas nas regiões selecionadas para o estudo. Nesse sentido, no capítulo 2, intitulado **AS ÁREAS URBANAS FUNCIONAIS DAS CIDADES MÉDIAS DE SANTA CRUZ DO SUL E LAJEADO NA REGIÃO FUNCIONAL DE PLANEJAMENTO 2 - RIO GRANDE DO SUL**, os autores *Rogério Leandro Lima da Silveira, Carolina Rezende Faccin, Nicolas Billig de Giacometti, Tamara Francine da Silveira e Cheila Carine Seibert* identificam, caracterizam e analisam as áreas urbanas funcionais das cidades médias de Lajeado e Santa Cruz do Sul existentes no território da Região Funcional de Planejamento 2, localizada na zona centro oriental do Rio Grande do Sul. Neste capítulo, os autores caracterizam o território regional e analisam a configuração espacial das FUAs de Santa Cruz do Sul e de Lajeado, destacando a centralidade dessas cidades médias na região, os principais fluxos e interações socioespaciais existentes entre essas cidades médias e as demais cidades da região, decorrentes dos movimentos pendulares para trabalho e estudo.

O capítulo 3, intitulado **AS ÁREAS URBANAS FUNCIONAIS DAS CIDADES MÉDIAS DE IJUÍ, SANTO ÂNGELO e SANTA ROSA NA REGIÃO FUNCIONAL DE PLANEJAMENTO 7 - RIO GRANDE DO SUL** é de autoria de *Rogério Leandro Lima da Silveira, Daniel Claudy da Silveira, Carolina Rezende Faccin, Nicolas Billig de Giacometti, Tamara Francine da Silveira e Cheila Carine Seibert*. Os autores realizam a caracterização territorial, demográfica e econômica da Região Funcional 7 localizada na região noroeste do Rio Grande do Sul e identificam e analisam a configuração espacial das áreas urbanas funcionais das

idades médias de Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa. Também analisam os principais fluxos decorrentes dos movimentos pendulares para trabalho e estudo, e outras interações socioespaciais existentes entre essas cidades médias e as demais cidades da região.

Na sequência, os autores *Rogério Leandro Lima da Silveira, Carolina Rezende Faccin, Débora Krug, Tamara Francine da Silveira e Cheila Carine Seibert* apresentam o capítulo 4, intitulado: **A ÁREA URBANA FUNCIONAL DA CIDADE MÉDIA DE SANTA MARIA NA REGIÃO FUNCIONAL DE PLANEJAMENTO 8 - RIO GRANDE DO SUL**. Os autores identificam, caracterizam e analisam a área urbana funcional da cidade média de Santa Maria no território da Região Funcional de Planejamento 8, na zona central do estado Rio Grande do Sul. Nesse capítulo, os autores caracterizam o território regional e analisam a configuração espacial da FUA de Santa Maria, destacando a centralidade das cidades médias de Santa Maria, Cruz Alta e Cachoeira do Sul, na região, os principais fluxos e interações socioespaciais existentes entre essas cidades médias e as demais cidades da região, decorrentes dos movimentos pendulares para trabalho e estudo.

O capítulo 5, intitulado **AS ÁREAS URBANAS FUNCIONAIS DE PASSO FUNDO, ERECHIM, CARAZINHO E FREDERICO WESTPHALEN NA REGIÃO FUNCIONAL DE PLANEJAMENTO 09 - RIO GRANDE DO SUL** tem como autores *Rogério Leandro Lima da Silveira, Juçara Spinelli, Carolina Rezende Faccin, Lucas Ponte Mesquita, Tamara Francine da Silveira, e Cheila Carine Seibert*. Nele, os autores identificam, caracterizam e analisam as áreas urbanas funcionais das cidades médias de Passo Fundo, Erechim, Carazinho e de Frederico Westphalen no território da Região Funcional de Planejamento 9, na região norte do Rio Grande do Sul. Neste capítulo, os autores caracterizam o território regional e analisam a configuração espacial das FUAs dessas cidades médias, destacando a sua centralidade no território regional, e demonstrando os principais fluxos e interações socioespaciais

existentes entre essas cidades médias e as demais cidades da região, decorrentes dos movimentos pendulares para trabalho e estudo.

Concluindo essa primeira parte do livro, temos o capítulo 6 intitulado **AS MUDANÇAS NA REDE URBANA DA REGIÃO FUNCIONAL 8 DO RIO GRANDE DO SUL**, de autoria de *Carolina Rezende Faccin* e *Débora Frantz Krug*. Nele, as autoras analisam as mudanças da rede urbana da Região Funcional 8, no RS, entre 1966 a 2018, a partir dos estudos Região de Influência das Cidades - REGIC, do IBGE. As autoras entendem a rede urbana como o conjunto articulado de centros urbanos, integrados por meio de fluxos materiais e imateriais. Em sua análise as autoras observam uma rede urbana estável ao longo do período analisado, mas organizada de forma desigual no território regional. Verificam ainda forte centralidade regional da cidade média de Santa Maria, e em menor parte, dos centros sub-regionais de Cruz Alta, Cachoeira do Sul e Santiago.

A segunda parte do livro é denominada **Urbanização, Dinâmicas Socioespaciais e Migrações: Contribuições teórico-metodológicas e resultados de pesquisa**. Ela reúne em dez capítulos as contribuições de pesquisa desenvolvidos por pesquisadores do GEPEUR e que abordam temáticas diversas e destacam aspectos específicos sobre o processo de urbanização de cidades médias, e levadas à cabo através dos projetos de pesquisa específicos, e também enquanto resultado de teses de doutorado e dissertações de mestrado defendidas junto ao PPGDR-UNISC, em anos recentes.

Abrindo essa segunda parte temos o capítulo 7, intitulado **A CONTRIBUIÇÃO DO CAPITAL SOCIAL E DO URBANISMO COLABORATIVO PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO**, de autoria de *Adriano da Silva Falcão*, *Rogério Leandro Lima da Silveira* e *Grazielle Brandt*. Nele, os autores abordam a importância do urbanismo social colaborativo e do capital social na formação dos espaços urbanos e nos processos de desenvolvimento urbano, valorizando a ressignificação dos espaços urbanos, a identidade

territorial, através da participação e contribuição dos atores sociais e da necessária formação de capital social.

Na sequência temos o capítulo 8, de autoria de *Tuize Silva Rovere*, intitulado **MULHERES E SEGREGAÇÃO URBANA: UMA REFLEXÃO NECESSÁRIA**. Nele a autora se propõe a fomentar o debate acerca da temática da segregação urbana, alargando seus limites para a apreensão das questões de gênero. Na área do planejamento urbano e regional é vasta a produção envolvendo a temática da segregação urbana, um assunto que possui consolidada pesquisa acadêmica no Brasil. Porém, as investigações a respeito do tema acabam por universalizar as questões territoriais referentes às mulheres. Buscando reverter este quadro, a autora aborda a questão de gênero dentro da segregação urbana, referindo-se às mulheres moradoras das periferias urbanas empobrecidas. A escolha de trabalhar com temáticas urbanas de forma crítica, especialmente em um momento de crescente conservadorismo, favorece a reflexão e busca criar formas de combate aos retrocessos e privações de direitos fundamentais do tempo presente.

O capítulo 9 tem como título **MOÇO, O QUE VOCÊ ESTÁ PROCURANDO? A CAMINHADA COMO RECURSO EM ESTUDOS URBANOS** e seu autor é *Luis Stephanou*. O autor trata de uma das possibilidades metodológicas de se efetuar pesquisas em contextos urbanos: as caminhadas, também denominadas caminhadas etnográficas ou caminhadas-teste. A abordagem está dividida em dois aspectos. Na primeira parte o autor organiza o registro de algumas contribuições teóricas que motivaram a construção de pesquisa de dissertação lastreada por esta metodologia, entre outras. Na segunda parte, ele faz observações sobre o trabalho de campo através de caminhadas etnográficas, procurando ressaltar a importância desta metodologia através de exemplos, resultados e sua conexão com outros instrumentos de pesquisa.

No capítulo 10, temos o texto **CENÁRIOS DA ORGANIZAÇÃO URBANO REGIONAL NOS SERTÕES DO PIAUÍ: ELEMENTOS CONSTITUINTES DE UMA CIDADE DE**

COMANDO REGIONAL PIAUIENSE, de autoria de *Juscelino Gomes Lima*. O autor traça um panorama das condições históricas que determinaram a organização da rede urbano e regional do Piauí, destacadamente, o recorte dos sertões, cuja espacialidade abriga uma das mais importantes cidades do estado – Picos. Tal amostragem é fruto de atividades em pesquisas de doutoramento do autor, integralizadas no âmbito do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da UNISC e contributos advindos do Grupo de Pesquisa Estudos Urbanos e Regionais – GEPEUR/UNISC. Os papéis e determinações desempenhados por Picos/PI, além de resultantes dos diferentes processos históricos desenvolvidos em seu território regional, a consagram como uma Cidade de Comando Regional Piauiense.

Em seguida temos o capítulo 11, intitulado **A DINÂMICA DO DÉFICIT E DA PRODUÇÃO HABITACIONAL EM SANTA CRUZ DO SUL/RS: RELAÇÕES, CONTRADIÇÕES E FRAGMENTAÇÃO ESPACIAL**, de autoria de *Helena de Moura Vogt* e *Rogério Leandro Lima da Silveira*. Nele, os autores abordam uma das dimensões da produção e reprodução do espaço urbano que é a que se refere à dinâmica muitas vezes contraditória entre oferta e demanda habitacional. O artigo analisa como essa dinâmica tem se desenvolvido na cidade média gaúcha de Santa Cruz do Sul, buscando identificar os principais agentes sociais envolvidos, as relações e contradições existentes e os seus reflexos nos processos de expansão urbana e fragmentação espacial da cidade. Metodologicamente os autores utilizaram os dados secundários do IBGE, da Fundação João Pinheiro e da Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul, bem como dados primários obtidos através da realização de entrevistas semiestruturadas com agentes sociais que integram a rede de agentes imobiliários que atuam na promoção de empreendimentos imobiliários localizados na periferia da cidade. Os autores observam na urbanização de Santa Cruz do Sul que a lógica de funcionamento dessa rede ao priorizar a defesa dos interesses privados de seus agentes, e ao exercer forte influência junto à frágil regulação do poder público,

tem contribuído para alterar a configuração territorial da cidade, numa lógica em que a reprodução do capital imobiliário se sobrepõe às reais demandas habitacionais.

O capítulo 12 é de autoria de *Fernanda Teixeira Jardim*, e tem como título **A EFETIVIDADE DO ESTATUTO DA CIDADE PARA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO: AVANÇOS E LIMITAÇÕES EM CIDADES MÉDIAS DO RIO GRANDE DO SUL**. O texto apresenta primeiramente uma explanação sobre a urbanização brasileira e o direito à cidade, buscando elucidar as lutas urbanas e o contexto em que se insere a construção do Estatuto da Cidade, assim como, o projeto político que este representa para o país. Após, o Estatuto da Cidade é apresentado, trazendo as novas concepções jurídica e de planejamento urbano que este introduz, além de seus instrumentos urbanísticos. Adentrando nas análises realizadas nas cidades médias de Santa Cruz do Sul e de Bento Gonçalves, ambas no Rio Grande do Sul, a autora subdivide a apresentação dos resultados em duas partes. Na primeira, cada município é analisado particularmente, mostrando suas características, sua formação urbana e a implementação dos instrumentos e das diretrizes do Estatuto da Cidade, bem como os entraves, as principais dificuldades para colocar em prática a política no âmbito de cada município. Já na segunda parte, foram compilados os resultados encontrados nos dois municípios, apresentando a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Nas considerações finais, constrói-se uma síntese, delineando os avanços e as limitações da política urbana, explorando os fatores que interferem na sua efetividade.

O capítulo 13, intitulado **A INTERFACE ENTRE DIREITO E GEOGRAFIA CRÍTICA: REFLETINDO A RELAÇÃO DIALÉTICA ENTRE NORMA E TERRITÓRIO A PARTIR DOS CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS FECHADOS NO LITORAL NORTE GAÚCHO** é de autoria de *Mariana Barbosa de Souza*. A autora trata do tema da compreensão e uso do território como fonte não-formal do Direito. A Autora, inicialmente explicita as vertentes de interpretação do conceito de território e sua relação com o

conceito de norma, no Brasil, destacando o marco teórico no qual fundamentou-se a interpretação. Após, apresenta o entendimento de espaço geográfico, que leva em consideração que a sua constituição contempla um sistema de objetos, destacando-se os objetos técnicos. Também o conceito de território é explicitado, ocasião em que ele é apresentado como resultante da conformação histórica e das inter-relações ocorridas, entendido como “território usado”, como propõe Milton Santos. Na sequência, a autora parte para a compreensão de norma jurídica, vista não como algo dado, neutro e perfeito, mas sim resultado de interesses e de construções, indo além da acepção positivista do Direito, ou seja, vista como além do texto normativo, pensando-se que quem interpreta a norma também está produzindo o Direito. A relação dialética existente entre norma e território também é apresentada, através da análise da realidade de dois municípios do Litoral Norte gaúcho: Capão da Canoa e Xangri-Lá. A hipótese da autora evidencia que o território é fonte do direito, o que se comprova quando ambos os municípios criaram leis complementares (2004 em Xangri-Lá e em 2008 em Capão da Canoa) para regulamentar a presença de condomínios horizontais fechados (presentes na região desde 1990) e ainda ausentes de regulamentação federal.

Já no capítulo 14, o autor *Carlos Stavizki Júnior* apresenta o texto **O SUICÍDIO NA CIDADE MÉDIA DE SANTA CRUZ DO SUL/RS E AS ESTRATÉGIAS DE PREVENÇÃO NA REDE REGIONAL DE SAÚDE**. Nele, o autor apresenta uma discussão empírica sobre a prevenção ao suicídio na cidade média de Santa Cruz do Sul/RS e na região do Vale do Rio Pardo. Apresenta dados epidemiológicos do fenômeno no território e destaca a relevância deste tema para os debates contemporâneos sobre desenvolvimento regional. Traz ainda uma síntese sobre as estratégias de prevenção ao suicídio praticadas na região e sua influência nas ações desenvolvidas no âmbito municipal. O autor conclui que as políticas de prevenção ao suicídio na região necessitam de investimentos do Poder Público e no engajamento dos serviços de saúde municipais para sua concretização.

Em seguida, temos o capítulo 15, intitulado **IMIGRAÇÃO INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA: A DINÂMICA LABORAL NO VALE DO TAQUARI/RS NO PERÍODO DE 2010-2019**, de autoria de *Rosmari Terezinha Cazarotto e Fernanda Cristina Wiebusch Sindelar*. As autoras abordam a dinâmica laboral e o perfil dos trabalhadores imigrantes internacionais inseridos no mercado formal de trabalho na região do Vale do Taquari-RS, no período de 2010 a 2019. O texto se constitui em um estudo exploratório, de natureza quanti-qualitativa, que foi realizado com base em dados secundários provenientes da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), seguido de análise qualitativa tendo como foco o processo de inserção dos imigrantes internacionais contemporâneos no mercado de trabalho formal. A partir do estudo desenvolvido, as autoras observam que desde 2010 a região tem atraído um contingente significativo de imigrantes laborais internacionais, especialmente do Sul Global, sobretudo haitianos do sexo masculino, que atuam em especial na indústria de transformação em vagas demandadas por empresas do final da cadeia produtiva de carnes de frango e suínos.

Concluindo essa segunda parte do livro, temos o capítulo 16, intitulado **IMIGRAÇÃO, TRABALHO E GÊNERO NO VALE DO TAQUARI**, de autoria de *Bernardete Bregolin Cerutti e Grazielle Betina Brandt*. As autoras através desse texto trazem para a pauta de discussões do desenvolvimento regional algumas reflexões sobre imigração, trabalho e gênero. Essa relação é construída a partir das vozes de imigrantes mulheres residentes em municípios do Vale do Taquari, região situada no centro do Rio Grande do Sul. A pesquisa se caracteriza como qualitativa e dialoga com a abordagem relacional, situada no campo da sociologia econômica contemporânea. As autoras utilizaram dados secundários a fim de identificar como ocorre a imigração recente no Vale do Taquari, com o intuito de subsidiar a seleção posterior de mulheres imigrantes residentes em seis municípios da região com maior representatividade de imigrantes internacionais. Complementarmente realizaram entrevistas em profundidade, com sete mulheres imigrantes internacionais de quatro

diferentes nacionalidades residentes nos municípios de Arroio do Meio, Encantado, Estrela, Lajeado, Poço das Antas e Teutônia, no Vale do Taquari/RS. A partir das narrativas das participantes da pesquisa, foi possível identificar as trajetórias de mobilidade das mulheres imigrantes considerando o país de origem, o país de acolhimento e a sua chegada no Vale do Taquari/RS, bem como observar como estão estruturadas as relações entre trabalho e gênero.

Agradecemos à UNISC pelas condições adequadas para o trabalho de pesquisa no âmbito do GEPEUR e do PPGDR, e ao CNPq pelo indispensável apoio financeiro que viabilizou a presente publicação. Por fim, destacamos que o presente livro registra um conjunto de reflexões e de aportes teóricos e metodológicos que buscam contribuir com o avanço na produção do conhecimento no campo dos Estudos Urbanos e Regionais em suas interfaces com a área de Planejamento e Desenvolvimento Regional, especialmente no Brasil.

Uma boa leitura para todos e todas.

Santa Cruz do Sul, outono de 2021.

Rogério Leandro Lima da Silveira
Carolina Rezende Faccin

Parte 1

Policentrismo, Cidades Médias e Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul

POLICENTRISMO, CIDADES MÉDIAS E REDES URBANAS REGIONAIS EM REGIÕES DO RIO GRANDE DO SUL: APRESENTANDO OS REFERENCIAIS E OS CAMINHOS DA PESQUISA

Rogério Leandro Lima da Silveira
Carolina Rezende Faccin

Introdução

Os processos contemporâneos de desenvolvimento territorial têm se caracterizado por apresentarem crescente especialização territorial e intensa mobilidade geográfica de fluxos diversos (capitais, mercadorias, informações e pessoas), levando ao agravamento das disparidades territoriais, ao aumento da fragmentação territorial, mas também ao reforço das interdependências entre cidades e entre regiões, através das redes urbanas regionais.

Nesse contexto, e considerando ainda a dinâmica recente da globalização econômica de aceleração dos fluxos econômicos e de capitais, e de incorporação de novas regiões e lugares à lógica de reprodução ampliada do capital (HARVEY, 2011) com suas conseqüentes repercussões nos territórios, notadamente na escala regional, advém a importância renovada da noção de policentrismo e de sua contribuição para a promoção da coesão territorial.

A ideia de regiões policêntricas e mais equilibradas e coesas tem ganhado força tanto nos debates acadêmicos internacionais no campo das ciências sociais, em geral, e no da ciência regional, em particular, quanto no âmbito da esfera governamental, sobretudo no âmbito da União Europeia, ao ser incorporada nas agendas estatais comunitária e nacionais de formulação e implementação de políticas públicas de ordenamento territorial e de planejamento e desenvolvimento regional (CATTAN, 2007, DAVOUDI, 2007, AALBU, 2004).

Em 2016, com base no conhecimento inicial, obtido pelo professor Rogério Silveira¹ a cerca desses debates, em relação ao tema do policentrismo e suas aplicações científicas e políticas, iniciou-se no âmbito do GEPEUR um conjunto de leituras e discussões de obras de referência e a sistematização de estudos empíricos já realizados no exterior. O objetivo inicial foi de que o grupo de pesquisa pudesse melhor conhecer e se apropriar do estado da arte do referencial teórico e metodológico existentes nas pesquisas e produções científicas sobre os temas da coesão territorial, do policentrismo e das redes urbanas regionais, e sua articulação com os processos e políticas de ordenamento, de desenvolvimento territorial e desenvolvimento regional.

A intenção seguinte foi, a partir da análise crítica desses estudos e de sua necessária adaptação à realidade brasileira, buscar utilizar e aplicar metodologicamente a abordagem desenvolvida sobre o policentrismo, sobre as regiões e áreas urbanas funcionais, e sobre as redes urbanas regionais na agenda de pesquisas do GEPEUR sobre a urbanização das cidades médias e sobre as interrelações que as mesmas estabelecem em e com suas áreas e regiões de influência, e sobre sua participação na organização e no funcionamento das respectivas redes urbanas regionais onde estão inseridas, no contexto territorial e regional do estado do Rio Grande do Sul, no sul do Brasil.

O Estado do Rio Grande do Sul tem apresentado nos últimos 20 anos um progressivo processo de urbanização, acompanhado da diminuição do ritmo de metropolização e da constituição de uma

¹ No primeiro semestre de 2015, o professor Rogério Silveira, realizou o seu estágio de pós-doutoramento, com o apoio da CAPES, junto ao Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS-NOVA), ligado à Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (FCSH), da Universidade Nova de Lisboa, sob a supervisão da professora e geógrafa Dra. Margarida Pereira, quando teve a oportunidade de realizar a pesquisa REDES URBANAS DE PROXIMIDADE E COESÃO TERRITORIAL: UM ESTUDO SOBRE A EXPERIÊNCIA PORTUGUESA DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL, e assim poder conhecer melhor a produção científica europeia, notadamente a portuguesa, sobre essa temática.

rede urbana policêntrica relativamente bem distribuída no território, tendo as cidades médias desempenhado importante papel na intermediação de fluxos de intensidade e conteúdo variados, oriundos dos grandes centros urbanos do país e do exterior, e aqueles provenientes de suas regiões de influência. Na escala regional, esses processos adquirem particularidades e diferenças e expressam de um lado dinâmicas de desenvolvimento regional específicas, com diferentes graus de integração à economia nacional e global, e de outro lado, revelam modos de organização, de interação e de complementaridade espacial que, simultaneamente, refletem e condicionam a divisão territorial do trabalho existente, e influenciam os processos de coesão e desenvolvimento territorial. Diante disso é oportuno analisar como se apresentam a constituição e o funcionamento das áreas urbanas funcionais e das redes urbanas regionais, em sua interrelação com o desenvolvimento territorial, em contextos urbanos e regionais não metropolitanos, do Rio Grande do Sul.

Neste capítulo apresentamos os referenciais teóricos e metodológicos utilizados na realização da pesquisa intitulada “Policentrismo e desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: Uma análise do papel das cidades médias e da rede urbana nos processos de coesão e desenvolvimento territorial, que desenvolvemos no Grupo de Pesquisa Estudos Urbanos e Regionais (GEPEUR-UNISC), e junto ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (UNISC), no período de março de 2017 e março de 2021, com apoio da UNISC e do CNPq. A pesquisa teve como objetivo principal analisar como ocorrem as interrelações entre a constituição e o funcionamento das áreas urbanas funcionais das cidades médias e das redes urbanas regionais, e os processos de coesão e desenvolvimento territorial, em contextos regionais não metropolitanos, do Rio Grande do Sul.

A pesquisa foi coordenada pelo professor Rogério Leandro Lima da Silveira e contou com a participação da pesquisadora Grazielle Betina Brandt (PPGDR), alunos do mestrado e do doutorado em Desenvolvimento Regional (UNISC), e em

Planejamento Urbano e Regional (UFRGS), e de bolsistas de iniciação científica. Também contou com a importante colaboração de pesquisadores de outros Programas de Pós-Graduação que integraram a equipe de pesquisa e que participam do Observatório do Desenvolvimento Regional (Observa-DR), para o aprofundamento da reflexão teórica e metodológica, e para o desenvolvimento da pesquisa de campo nas cidades médias e regiões selecionadas. Dentre os quais merecem destaque: Heleniza Campos (UFRGS), Rosmari Cazarotto (UNIVATES), Juçara Spinelli (UFFS), Lenize Ferreira (IFET-RS), Daniel Claudy da Silveira (UNIJUÍ e URI) e José Odim Degrandi (UFSM).

O presente capítulo está estruturado em três tópicos. No tópico inicial abordamos sobre a noção de policentrismo, notadamente destacando os aspectos morfológicos e funcionais das estruturas espaciais policêntricas, e os elementos constitutivos do policentrismo mais diretamente aplicados aos estudos urbanos e regionais, e seu uso para análise territorial na escala regional, como são os casos dos conceitos de região funcional urbana e de área urbana funcional. Também abordamos o conceito de rede urbana e sua relação com a organização e a dinâmica de desenvolvimento de regiões policêntricas. No segundo tópico apresentamos o caminho de pesquisa destacando inicialmente o recorte empírico da pesquisa, com as cidades médias e as regiões do território do estado Rio Grande do Sul, escolhidas para a investigação. E no terceiro tópico apresentamos as variáveis, os parâmetros e os respectivos indicadores e fonte de dados e informações, utilizados para identificar, caracterizar e analisar as dimensões morfológicas e relacionais ou funcionais das áreas urbanas funcionais das cidades médias estudadas.

Por fim, destacamos que o presente capítulo teve como objetivo apresentar os referenciais teóricos e metodológicos desenvolvidos na pesquisa e que orientam os seus resultados, que serão apresentados nos próximos quatro capítulos que integram a primeira parte da presente obra.

1. Sobre policentrismo, áreas urbanas funcionais e redes urbanas regionais: recursos teóricos e metodológicos para a análise do espaço urbano regional

Iniciamos com a noção de policentrismo. Antes de mais nada é preciso termos presente que no âmbito dos estudos urbanos e regionais o uso da ideia e noção de policentrismo não é exatamente nova. Ela tem sido abordada e utilizada operacionalmente nas reflexões e proposições de planejamento urbano e regional, em distintas escalas e em diferentes contextos históricos e econômicos.

Uma das primeiras menções ao policentrismo ocorreu no começo da década de vinte do século passado, com os estudos desenvolvidos por Ernest Burgess, no âmbito da Escola de Chicago, abordando e aplicando-o na escala intraurbana. A percepção de Burgess de que as cidades americanas, naquele momento histórico, apresentavam uma dinâmica de urbanização e de crescimento urbano numa configuração espacial policêntrica, foi muito bem registrada e difundida através da sua famosa representação de diferentes círculos concêntricos que então estruturava os usos do solo urbano na cidade.

Mais adiante, na década de 1970, no contexto de maior intensificação e complexificação da urbanização em diferentes países, e como contraponto aos modelos de cidades monocêntricas, o policentrismo passou a ser utilizado numa referência à coexistência de um centro historicamente constituído, com a emergência e consolidação de subcentros nas cidades, como defendido por Thomas (1973). Nesse novo contexto, a noção de policentrismo igualmente ganha expressão com os estudos de Brian Berry (1973) sobre o sistema urbano americano, através da análise dos movimentos pendulares para o trabalho, e da configuração de regiões urbanas.

E mais recentemente, na década inicial deste século XXI, no contexto de uma revalorização da dimensão territorial nos processos de desenvolvimento econômico tem havido uma maior atenção, debate e reflexão sobre a atualidade e emprego da ideia de

policentrismo, tanto no âmbito dos organismos estatais quanto no da academia. Esse renovado interesse e uso têm sido observados, notadamente, a partir dos trabalhos realizados pelo Observatório Europeu de Ordenamento do Território (ESPON), no contexto da formulação e implementação das bases conceituais e operacionais da política pública de desenvolvimento territorial europeia, que o uso do policentrismo tem ganhado atenção, sobretudo na Europa.

Mas o que vem a ser o policentrismo? Importa saber especialmente o seu significado e possível aplicação na escala regional, que é o recorte espacial que escolhemos para o desenvolvimento de nossa análise sobre a dinâmica territorial urbana e regional em espaços regionais selecionados do Rio Grande do Sul. Simplificadamente, podemos afirmar que a noção de policentrismo se refere à existência de um conjunto de centros urbanos, com diferentes funções econômicas e de gestão, com distintas capacidades e condições de centralidade urbana, que se interrelacionam num dado espaço regional, e que ao mesmo tempo que refletem o processo de desenvolvimento econômico regional, igualmente condicionam a dinâmica de organização espacial e as relações intra e interregionais no território (SILVEIRA et al., 2017).

Nos estudos sobre planejamento urbano e regional e ordenamento territorial, o policentrismo vem sendo aplicado especialmente na escala regional, em seus diferentes recortes espaciais. Como por exemplo, na escala da macrorregião, representada pela União Europeia, na escala da sub-região do Alentejo, em Portugal, ou o de Castilla-La Mancha, na Espanha. No âmbito acadêmico, os estudos desenvolvidos por Aalbu (2004), Meijers (2008), Davoudi (2003; 2007), Ferrão (2011), Pillet e Cañizares (2017) e Hall (2007), têm sido importantes referências, pelo debate crítico que proporcionam e pelos estudos empíricos que realizaram sobre essa temática

Em nosso país, o Brasil, a reflexão e o debate sobre o tema do policentrismo ainda são incipientes e pouco difundidos tanto na academia quanto na esfera governamental do planejamento territorial. Observa-se que esse debate tem ocorrido principalmente

em alguns centros de estudos e pesquisa em planejamento regional, como o Cedeplar-UFMG, através dos estudos de Diniz (2009) sobre os polos e macropolos urbanos e sua relação com o desenvolvimento territorial e regional, de Simões e Amaral (2011) sobre novas centralidades urbanas no interior do território brasileiro; nos estudos do IBGE, como a REGIC-IBGE (2007 e 2018) sobre a hierarquia urbana e funcionamento da rede urbana brasileira, e através de reflexões e pesquisas isoladas, como a de Pessoa (2011) quanto à existência de dinâmicas policêntricas nas regiões metropolitanas (SILVEIRA et al., 2017).

Em relação ao incipiente uso pelo Estado brasileiro, do policentrismo como fundamento e estratégia para a formulação de políticas públicas de planejamento destaca-se o seu emprego como um dos elementos que estruturam o escopo da II Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que desde 2013 tramita no Congresso Nacional. Tal PNDR propõe a valorização da rede urbana e, nela, das cidades médias, como elementos estratégicos “a configuração espacial e funcionamento da rede urbana na organização e estruturação do espaço brasileiro, para se alcançar maior coesão territorial e melhores condições infraestruturais e econômicas para um desenvolvimento regional mais equilibrado e integrado” (SILVEIRA et al., 2017, p. 186).

No debate atual, em nível internacional, sobre o policentrismo, observamos a existência de muitos e diferentes significados a ele associados, dependendo de como essa noção tem sido utilizada. Por conta disso, verifica-se, de um lado, a sua grande difusão e variedade de uso, e de outro, a sua polissemia. Sobre isso, assinala Davoudi (2007, p. 65): “os planejadores usam o conceito como ferramenta de planejamento estratégico espacial, os geógrafos usam-no como uma ferramenta analítica para explicar a dinâmica de crescimento urbano, o Esquema de Desenvolvimento Espacial Comunitário (EDEC) promove ele como agenda normativa, e para alguns ele simplesmente representa uma imagem simbólica”.

Essa renovada importância do policentrismo funcional tem sido valorizada não apenas como instrumento de análise da

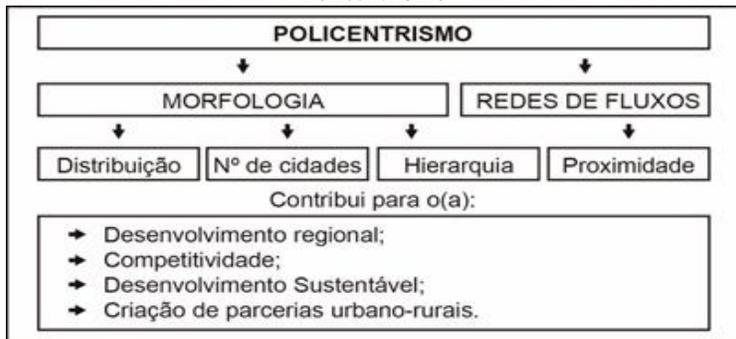
dinâmica territorial, em diferentes escalas espaciais, mas também como estratégia operacional para viabilizar a implementação de políticas públicas de ordenamento territorial e de desenvolvimento regional que objetivam uma maior integração e coesão territorial, de modo a superar a fragmentação e as desigualdades territoriais existentes em territórios, sobretudo de economias periféricas (SILVEIRA et al., 2017; SILVEIRA, 2020).

Para Farinós (2009) é através de um sistema urbano policêntrico que se pode alcançar a implementação da coesão territorial. “O policentrismo é a manifestação e o instrumento da coesão territorial, que é escolhido por meio da configuração de redes de territórios (incluídos as parcerias urbano-rurais, as redes de cidades, as estratégias de vizinhança, etc.) que cooperam juntos para poder viver e competir melhor” (FARINÓS, 2009, p. 27).

Assim, nesse novo contexto, o policentrismo ganha nova centralidade e o conceito de região funcional adquire importância por possibilitar melhor entender a topologia, a configuração espacial, e o conteúdo desses diferentes e complexos fluxos que atravessam o território, resultando em novas dinâmicas socioespaciais, em diferentes escalas espaciais.

Nessa perspectiva, o policentrismo funcional associa dois aspectos complementares: a morfologia espacial das áreas urbanas e as relações funcionais e interações espaciais entre as áreas urbanas (NUNES, MOTA, CAMPOS, 2012). As Figuras 1 e 2 buscam representar melhor o sentido e dimensões abarcadas por essa noção ou conceito.

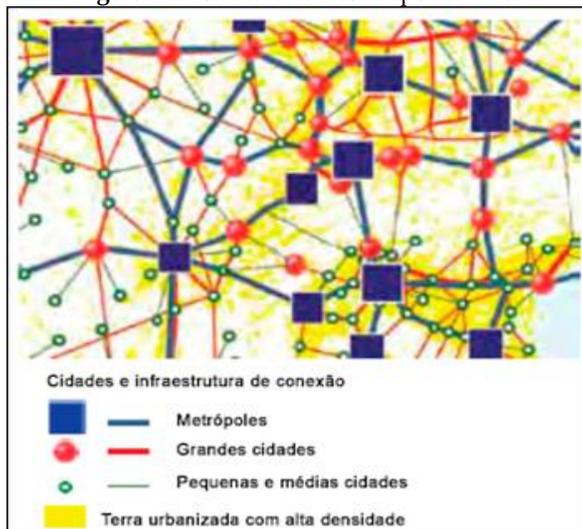
Figura 1- As dimensões e os elementos constitutivos do conceito de Policentrismo



Fonte: Adaptado a partir de Medeiros (2005, p. 33).

Em relação às dimensões que constituem o policentrismo, Medeiros (2005), destaca que o primeiro aspecto se refere à morfologia espacial, ou seja, a distribuição espacial das áreas urbanas em um dado território (o número de cidades, a hierarquia urbana, a distribuição dos núcleos urbanos). O segundo se refere às relações existentes entre as cidades, isto é, as redes de fluxos e a cooperação existente entre elas, que configuram uma rede urbana.

Figura 2 – Estrutura territorial policêntrica



Fonte: ESPON Atlas (2014, p. 106).

No sistema urbano polinucleado, ou policêntrico, em que as centralidades ocorrem em vários pontos do território e possuem um conteúdo tendencialmente funcional e especializado, constituem-se redes de centralidades urbanas entre as quais são cada vez maiores as interdependências, a mobilidade, a complementaridade e a conectividade (DEMATTEIS, 1991).

Orientados por essa abordagem, neste capítulo, e no projeto de pesquisa que lhe dá origem, optamos em utilizar a noção de policentrismo como recurso metodológico para melhor compreender a dinâmica territorial na escala regional. Nesse sentido, nosso interesse é o de abordar o potencial metodológico e analítico que os conceitos de área urbana funcional (ou *Functional Urban Area* - FUA) e de rede urbana representam para a agenda de estudos no campo do planejamento urbano e regional, e mais especificamente, na área do desenvolvimento regional. Entendemos que esses conceitos são chaves para a análise e interpretação do desenvolvimento da dinâmica territorial, sobretudo em contextos regionais.

Para Aalbu (2004), Cattán (2007), Burger, Knaap e Wall (2014) e Pillet e Cañizares (2017) os conceitos de FUA e de rede urbana, são alguns dos principais elementos que estruturam a agenda de pesquisa atual sobre o policentrismo e sua relação com o espaço regional. Esses conceitos são importantes para a análise dos processos de integração territorial, de interação socioespacial e das relações espaciais entre as cidades e lugares de uma dada região. Através de seu uso articulado podemos melhor identificar a configuração espacial das áreas e regiões urbanas funcionais, verificar as características, orientações espaciais e os conteúdos de alguns dos principais fluxos que circulam no território regional, como são os fluxos pendulares de pessoas para trabalho e estudo, de produtos, insumos e de capital. A observação sobre as dinâmicas de organização espacial e funcionamento de uma dada FUA e rede urbana permitem também identificar e analisar os diferentes níveis de centralidade urbana das cidades, e a configuração espacial das suas áreas de influência no território regional.

Continuemos avançando na reflexão sobre o policentrismo, agora apresentando melhor o conceito de área urbana funcional (FUA).

O conceito de área urbana funcional, que em realidade é também uma dada região urbana funcional, corresponde a uma dada regionalização das relações urbanas funcionais existentes entre cidades, mas também entre as cidades e as áreas rurais e urbanas que integram uma dada região de influência da cidade. Região essa na qual uma dada cidade expressa sua centralidade, exercendo sua influência através das relações e fluxos que comanda, num dado espaço geográfico, independente dos limites político-administrativos.

O conceito de FUA nos mostra que o policentrismo deve ser pensado em sua dimensão formal, expressa através da morfologia espacial dessa região (FUA), constituída de diversas cidades, de dimensões e funções variadas, que se articulam em rede. Mas também revela que o policentrismo, deve ser pensado como condição, meio e reflexo das relações de cooperação através da interação espacial e da complementaridade de funções urbanas das cidades que as redes urbanas possibilitam e viabilizam no território.

De acordo com Karlsson e Olsson (2006), a FUA é uma área territorial que apresenta uma alta frequência de interações econômicas como o comércio de bens e serviços, e circulação de fluxos de deslocamentos para trabalho e compras domésticas, realizadas no interior de seu espaço funcional. É também caracterizada pela aglomeração de atividades e por sua infraestrutura intraregional de transportes, que facilita ampla mobilidade de pessoas, produtos e insumos dentro de seus limites.

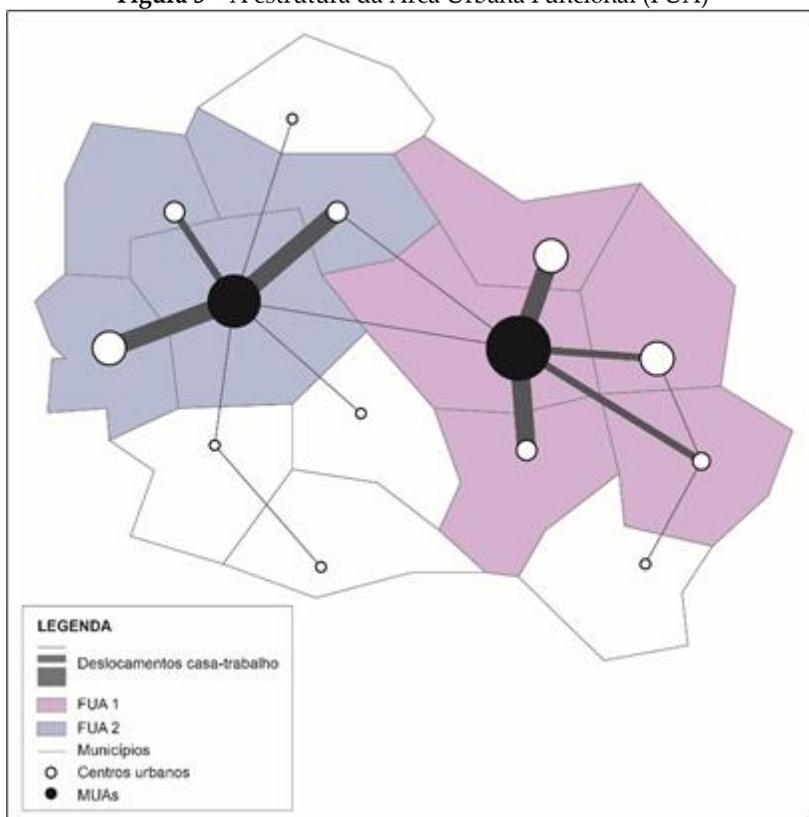
As FUAs têm se constituído em importantes arranjos funcionais dos espaços urbanos e regionais, cada vez mais integrados em razão dos diversos, crescentes e multidirecionais fluxos de pessoas que se deslocam no espaço geográfico regional para o trabalho e para acessar a educação. Essa característica tem tornado a FUA um importante meio ou instrumento de análise das tendências urbanas e regionais, ao possibilitar uma melhor compreensão da dinâmica interna regional através de suas relações

funcionais intrarregionais, visto que de modo geral, os dados estatísticos são organizados observando os limites administrativos dos territórios (ANTIKAINEN, 2005).

Os estudos do ESPON (2004) definem as FUAs como unidades econômicas funcionais, constituídas de centros urbanos e seus respectivos municípios e/ou comunas, com alta densidade populacional, bem como, de alguma outra cidade (e seu município) adjacente que apresente alto grau de integração econômica com os demais centros urbanos, medida pelos fluxos de deslocamento para trabalho e para estudo.

A configuração espacial de uma FUA envolve a existência de núcleos urbanos centrais contíguos com áreas urbanas morfológicas ou *morfological urban areas* (MUAs), e "cinturões pendulares", isto é, os municípios do entorno desses núcleos urbanos, a partir dos quais há um percentual mínimo da população que se desloca para o trabalho, para os núcleos urbanos centrais (MUAs) que estão no interior da FUA (ESPON, 2004). Com a Figura 3, procuramos representar melhor essa estrutura da FUA.

Figura 3 – A estrutura da Área Urbana Funcional (FUA)



Fonte: Carolina Faccin, com base em ESPON (2004).

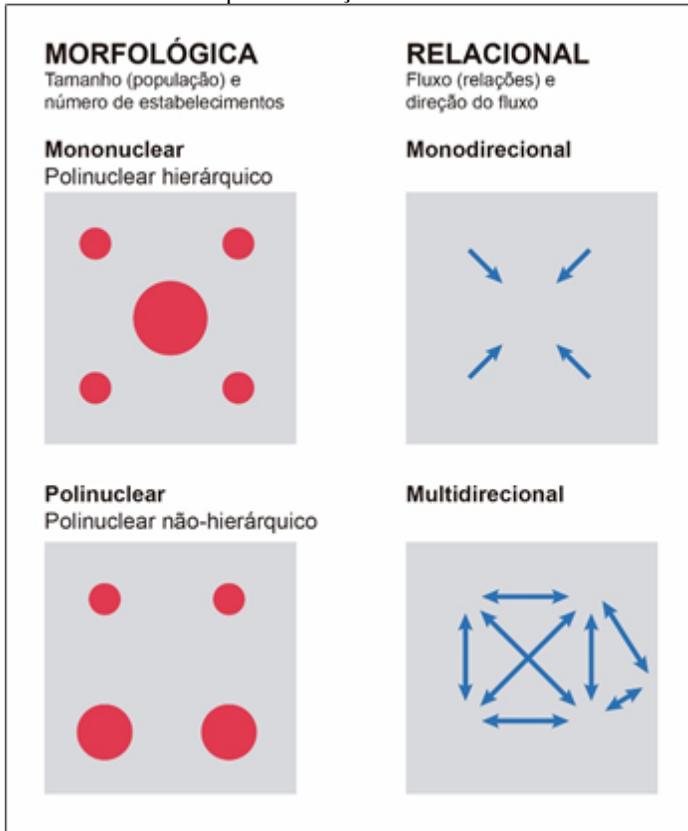
Para se analisar a estrutura e os contornos ou limites espaciais de uma dada FUA há que se buscar identificar, como vimos antes, as suas duas dimensões constitutivas: a morfológica e a funcional. Em relação à dimensão morfológica, os estudos do ESPON assinalam que as MUAs correspondem a espaços urbanos que possuem pelo menos, 650 hab/Km². As MUAs deverão ser identificadas como os centros urbanos densamente povoados que constituem o núcleo central das FUAs. Já as FUAs são também identificadas como os espaços correspondentes às bacias de emprego definidas pelos movimentos pendulares no sentido casa-trabalho. Tais movimentos pendulares têm origem nos espaços urbanos e rurais adjacentes, localizados em torno das MUAs. Em

relação à dimensão funcional, as FUAs correspondem a uma área urbana ou região urbana, com um núcleo urbano central de, pelo menos, 15 mil habitantes e uma população regional total de, pelo menos, 50 mil habitantes. As FUAs são definidas pela a área de influência do núcleo urbano, ou cidade, principal, em termos de atração de movimentos pendulares casa-trabalho calculados ao nível municipal. Uma FUA inclui uma ou mais MUA e ainda as respetivas áreas circundantes em que pelo menos 10% da população trabalha dentro dos limites da MUA (ESPON, 2011).

Em síntese, pode-se dizer que a FUA constitui um dado espaço regional cuja configuração espacial não é delimitada unicamente pelos recortes administrativos, mas também pela dinâmica dos fluxos económicos e sociais existentes que articulam, inter-relacionam e promovem a interação entre o seu núcleo central e as áreas que lhe são adjacentes, periféricas e tributárias, e que experimentam sua influência e atração.

A Figura 4 busca representar melhor as duas dimensões (morfológica e funcional ou relacional) que constituem a FUA, e que permitem melhor apreender a sua configuração espacial e a sua dinâmica de funcionamento ou de interrelações. De acordo com Ferrão (2012), toda FUA apresenta uma dimensão morfológica (manchas contíguas com características morfológicas idênticas), e uma dimensão funcional (espaços integrados através de relações, fluxos e sistemas, naturais e humanos, físicos ou imateriais). A FUA se caracteriza ainda, por apresentar interações internas relevantes, e uma estrutura definida e hierárquica, ainda que nem sempre de fácil delimitação espacial (Figura 4).

Figura 4 - Policentricidade: Dois aspectos complementares e tipos de relações em FUAs



Fonte: Carolina Faccin, com base em ESPON (2004).

Observamos que a estrutura morfológica da FUA ora pode-se ser mononuclear, quando uma cidade principal apresenta a principal centralidade na região funcional, ora polinuclear, quando essa centralidade é compartilhada por mais de uma cidade principal no interior da região funcional. A estrutura morfológica é constituída pelos centros urbanos, com diferentes dimensões populacionais e número de estabelecimentos, funções econômicas e urbanas, que expressam distintos níveis de centralidade. Já a estrutura relacional da FUA pode ser mono ou multidirecional quanto às direções que os fluxos entre as cidades assumem no

interior da região funcional. Enquanto uma FUA mononuclear apresenta uma estrutura relacional unidirecional, onde os fluxos se dirigem principalmente para o principal centro urbano, que apresenta maior nível de centralidade funcional, na FUA polinuclear, a estrutura multidirecional apresenta uma configuração em que os fluxos de pessoas entre as cidades, apresentam diferentes sentidos, no interior da região funcional polinuclear, traduzindo uma maior diversidade funcional, e uma distribuição dos empregos e serviços de ensino, entre as cidades da FUA (SILVEIRA et al., 2017).

Concordamos também com Sýkora e Mulíček (2009), de que as FUAs além de serem identificadas como unidades territoriais integradas pelas atividades socioeconômicas da população em diferentes recortes espaciais, “também devem ser analisadas na escala regional, onde o mecanismo mais relevante de integração espacial é justamente aquele da relação diária e repetitiva entre domicílios e locais de empregos através de deslocamento para o trabalho”. E, acrescentamos nós, também através dos deslocamentos entre domicílios e locais para o estudo. Essa nos parece ser a dinâmica existente nas regiões selecionadas para a pesquisa, no Rio Grande do Sul.

Metodologicamente, cabe destacar nossa absoluta consciência do fato de que as regiões europeias possuem processos históricos de formação territorial e uma estrutura espacial totalmente diferenciadas do Brasil, e nele, do Rio Grande do Sul. São também territórios com dinâmicas econômicas, demográficas e urbanas totalmente diferentes e particulares. Além disso, também não ignoramos o fato de que o emprego pelo ESPON e OCDE da metodologia de delimitação das FUAs no espaço geográfico da União Europeia tem recebido críticas pela adoção generalizada dos mesmos parâmetros, como é o caso da densidade demográfica e do percentual de deslocamentos em relação à população total, sem a necessária adaptação para países e regiões com diferentes características territoriais (DAVOUDI, 2007; SÝKORA, MULÍČEK, 2009).

Com esse cuidado metodológico, buscamos observar o modo de utilização de algumas variáveis definidas pelo ESPON, entre elas a densidade demográfica e o deslocamento, realizados por outros estudos europeus sobre o tema das FUAs, como os desenvolvidos por Pillet et al. (2007) e Pillet et al. (2010), na Espanha, Sýkora e Mulíček (2009) na República Tcheca, e Ferrão (2012), em Portugal. Verificamos nesses estudos a possibilidade do uso e aplicação do conceito de FUA em regiões cuja densidade demográfica e os deslocamentos não atingem ou não se encaixam dentro dos parâmetros gerais definidos pelo ESPON e pela OCDE. Tais estudos nos mostraram a possibilidade de constituição de FUAs em cidades com menor população, mas que representam importantes regiões urbanas na dinâmica regional. Também revelaram a possibilidade de estabelecer diferentes níveis de densidade populacional e de pendularidade na delimitação das FUAs de modo mais apropriado à realidade territorial e à dinâmica urbana e regional existente em cada país.

Por fim, abordamos a segunda dimensão constitutiva da noção de policentrismo funcional, na escala regional, que são as interações e relações espaciais entre as cidades que compõem uma dada região ou área funcional, que se expressam através do conceito de rede urbana.

Antes de tratar especificamente do conceito de rede urbana, entendemos ser necessário assinalar a importância estratégica e funcional das redes, que nesse contexto contemporâneo de afirmação do espaço dos fluxos tem requerido, cada vez mais, aos territórios condições que assegurem graus maiores de fluidez e de funcionalidade técnica (SANTOS, 1996; VELTZ, 1999).

O conceito de rede em si, requer que consideremos a existência de duas dimensões complementares que expressam a sua natureza: a formal e a constitucional. "A forma e a materialidade da rede são expressas por toda infraestrutura, que permitindo o transporte de matéria, de energia ou de informação, se inscreve sobre um dado território" (CURIEN e GENSOLLEN, 1985 *apud* SILVEIRA, 2013, p. 112). Por sua vez, a constituição e o conteúdo da rede "é também

social e política, pelas pessoas, mensagens, valores que a frequentam" (SANTOS, 1996, p. 209).

A rede, de acordo com Dias (1995), apresenta a propriedade de conexidade, isto é, através da conexão dos seus nós, ela, simultaneamente, tem a potencialidade de solidarizar ou de excluir. Além disso, a rede também é uma forma particular de organização, e no âmbito dos processos de integração, de desintegração e de exclusão espacial ela "aparece como instrumento que viabiliza duas estratégias: circular e comunicar" (DIAS, 1995, p. 147).

Concordamos também com Musso (2003), que a razão de ser mesmo da rede é a mediação ou sua capacidade de intermediar, em que o inter também se apresenta como intersecção (de linhas), como interação (física ou mecânica), como interrelação (social), como intermediação (econômica), ou como interconexão (comunicação). O "inter" designa a relação de troca e a função de passagem "entre dois", atores ou lugares interligados e presentes na dinâmica de funcionamento da rede (MUSSO, 2003 *apud* SILVEIRA, 2016, p. 914).

O conceito de rede urbana pode ser definido como um conjunto de centros urbanos de diferentes dimensões funcionalmente articulados entre si. Na rede urbana, "os vértices ou nós são os diferentes núcleos de povoamento [ou cidades] dotados de funções urbanas, e os caminhos ou ligações possibilitam os diversos fluxos entre esses centros" (CORRÊA, 2001, p. 93).

Com base em Rochefort (1998), Corrêa (2006), Neal (2013), destacamos que para uma rede urbana existir quatro condições ou pré-requisitos são necessários: 1) a existência de uma divisão territorial do trabalho entre as cidades que integram a rede urbana, mas também entre as suas respectivas regiões de influência; 2) um conjunto de pontos fixos no território, que são as cidades ou nós da rede; 3) uma dada infraestrutura de comunicação (rodovias, ferrovias, aerovias, hidrovias e telecomunicações, etc) que permita a interação e a relação espacial entre as cidades da rede urbana, e também entre elas as outras cidades localizadas em outros segmentos da rede urbana, no país e no exterior; e 4) articulação entre as cidades, através da circulação, diferenciando-as quanto ao volume e tipos de produtos e

serviços comercializados, quanto às atividades administrativas, ao tamanho demográfico e sua centralidade no território exterior à elas, ou seja sua região de influência.

A rede urbana, sobretudo aquela instalada em espaços geográficos nacionais e regionais que apresentam crescente conteúdo técnico e informacional, como assinala Santos (1996), possibilita um incremento na circulação de pessoas e produtos, mas também a ampliação de relações sociais e econômicas, o que sinaliza uma mudança no significado das cidades. Assim, no âmbito da circulação, devemos reconhecer o papel estrutural das cidades que, organizadas em rede, promovem a unificação do mercado e a articulação dos diferentes espaços. As cidades não apenas são os suportes da organização territorial regional ou nacional, mas se inserem, simultaneamente, em redes de intercâmbio com outras cidades, desempenhando, de acordo com sua função e tamanho, papéis diferentes na estruturação do território, em distintas escalas geográficas (OFFNER; PUMAIN, 1996 *apud* SILVEIRA, 2013).

No atual contexto em que vivemos, tem-se presente na análise do espaço regional “(...) que as cidades constituem, cada vez mais, uma ponte entre o global e o local, em vista das crescentes necessidades de intermediação e da demanda também crescente de relações”. (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 281).

Por sua vez, é preciso considerar na análise da configuração espacial e do funcionamento da rede urbana a divisão territorial do trabalho existente no espaço geográfico, nacional ou regional, onde determinada rede urbana está instalada. Como lembra Santos (1996) e Corrêa (2006) a divisão territorial do trabalho é condição e reflexo da rede urbana.

Nesse sentido, é preciso ter presente na análise sobre a existência ou não de uma estrutura policêntrica em determinada área ou região, de que quanto mais intensa for a divisão territorial do trabalho nessa área ou região, mais cidades surgem, e mais diferentes elas são umas das outras. O que evidencia uma maior complexidade na estrutura e funcionamento da rede urbana. De

outro lado, nas regiões onde a divisão territorial do trabalho for menos complexa e menos densa, provavelmente haverá um acúmulo de funções em número menor de cidades.

É preciso também considerar em nossa análise sobre estruturas espaciais policêntricas, que em razão do atual, embora ainda desigual, avanço tecnológico e da expansão espacial das telecomunicações e dos sistemas de transporte, a rede urbana não é mais constituída só por relações hierárquicas ditadas pelo tamanho das economias urbanas e do contingente populacional das cidades, mas também pela diferenciação das cidades quanto às suas funções, e pelas relações espaciais que promovem, independente da sua dimensão econômica e demográfica (SANTOS; SILVEIRA, 2001).

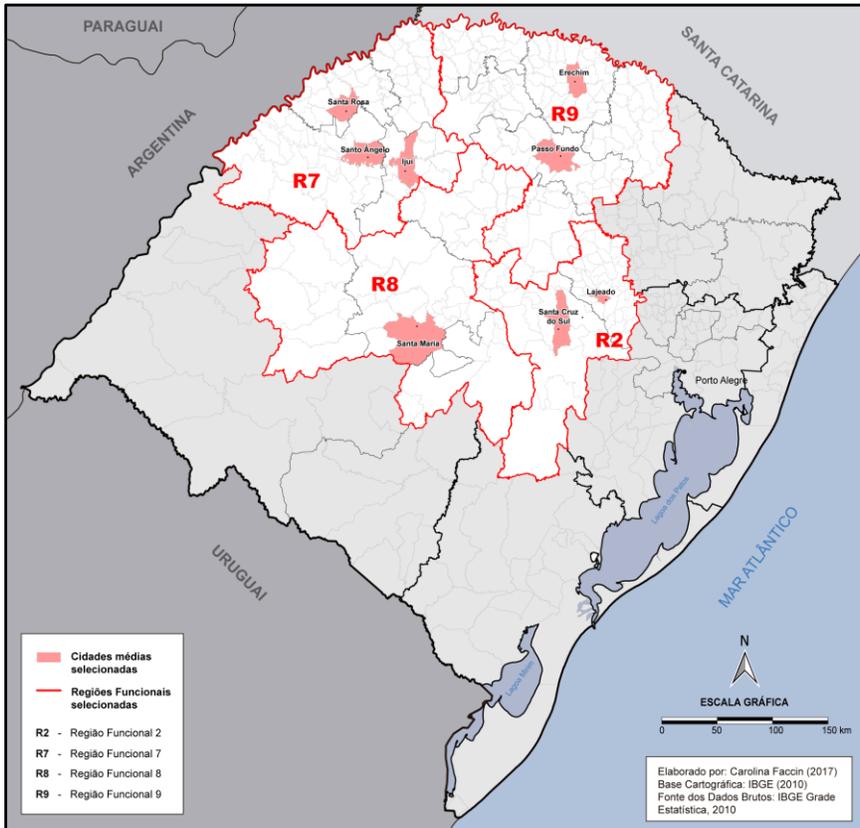
Vimos antes que um dos pilares que fundamentam a nova política europeia de ordenamento e de desenvolvimento territorial é o policentrismo. Ou seja, parte-se da premissa de que é condição necessária e estratégica ao desenvolvimento competitivo, equilibrado e sustentável do território, a promoção de sistemas urbanos policêntricos bem distribuídos no território, de modo a viabilizar a integração econômica, a complementaridade e a interdependência das cidades e das regiões, tanto na escala da comunidade europeia quanto na dos seus países membros (DAVOUDI, 2003; AALBU, 2004).

Na promoção dessa concepção e desenvolvimento dessa estratégia de desenvolvimento territorial policêntrico as redes urbanas regionais, constituída por cidades que integram os mesmos territórios regionais e articuladas pelas redes de transporte e de comunicação, têm sido de fundamental importância.

2. O recorte empírico da pesquisa: As cidades médias e as regiões de estudo selecionadas

A pesquisa envolveu a análise da dinâmica urbana e regional existente em cinco aglomerados urbanos regionais existentes no território do Rio Grande do Sul, e localizados em quatro Regiões Funcionais de Planejamento do Estado gaúcho (Figura 5).

Figura 5 - Regiões Funcionais de Planejamento e cidades médias do Rio Grande do Sul selecionadas



Fonte: Elaborado por Carolina Faccin, com base em IBGE (2010) e RIO GRANDE DO SUL (2015).

Os aglomerados urbanos selecionados são polarizados por cidades médias que apresentam alto nível de centralidade urbana no conjunto das suas respectivas regiões de influência e redes urbanas regionais, atraem expressivos fluxos de deslocamentos pendulares para estudo e trabalho, bem como, desempenham papel importante no funcionamento das respectivas redes urbanas regionais onde estão inseridas e no conjunto da rede urbana estadual. As cidades médias e as regiões de planejamento onde estão inseridas, são as seguintes: Santa Cruz do Sul e Lajeado

localizadas na Região Funcional de Planejamento 2; Santa Maria localizada na Região Funcional de Planejamento 8; Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa, localizadas na Região Funcional de Planejamento 7; e Erechim e Passo Fundo localizadas na Região Funcional de Planejamento 9.

Em relação a noção de cidade média que orienta nossa pesquisa é preciso registrar antes que pensamos que na definição do que vem a ser uma cidade média deve-se, simultânea e complementarmente, considerar a sua dimensão demográfica em sua relação com as demais cidades que integram o espaço urbano regional ou nacional, e levar em conta a sua economia urbana, suas funções e sua centralidade exercidas nas regiões em que estão localizadas. Assim, pensamos que os parâmetros quantitativos utilizados pelo IBGE para a classificação como cidade média, das cidades que apresentam entre 100 e 500 mil habitantes, não são suficientes para permitir essa definição, pois não conseguem abarcar cidades, que embora estejam abaixo ou mesmo acima dessa faixa de tamanho populacional, apresentam dinâmicas econômicas e urbanas e interações espaciais no âmbito das regiões onde se encontram e das redes urbanas que integram, que evidenciam a sua expressiva centralidade, polarização e capacidade de intermediação no território.

Nesse sentido, no presente trabalho consideramos mais adequada a noção de cidade média como sendo a que permite identificar como tal, as cidades que além de possuírem um contingente demográfico expressivo, no contexto regional, também apresentam uma concentração e centralização econômicas e uma consolidada função de intermediação econômica e de serviços públicos, e de fluxos diversos, entre sua hinterlândia e a metrópole (BELLET; LLOP-TORNÉ, 2002). Há que considerar ainda nessa análise os níveis das atividades econômicas resultantes da confluência dos sistemas de transporte e logística, e a reconfiguração espacial advinda da incorporação de novas atividades ao setor agropecuário que, por sua vez, redefinam a indústria, o comércio e os serviços, e as funções e centralidade

urbana das cidades médias (SPOSITO, 2007; SANTOS; SILVEIRA, 2001; OLIVEIRA, SOARES, 2014).

Já a regionalização adotada na pesquisa é a das Regiões de Funcionais de Planejamento (RFPs). Essa regionalização foi definida originalmente pelo Estudo RUMOS 2015, com base em critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social e em variáveis relacionadas à identificação das polarizações de emprego, dos deslocamentos por tipo de transporte, da hierarquia urbana, da organização da rede de serviços de saúde e educação superior, entre outros (RIO GRANDE DO SUL, 2020).

Tal regionalização tem sido utilizada pelo governo do Rio Grande do Sul, como recorte espacial prioritário para o desenvolvimento das políticas públicas e projetos estaduais de planejamento territorial e de desenvolvimento regional. Com esse objetivo, os municípios e Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) estão agrupados em 9 Regiões Funcionais de Planejamento.

A justificativa para a escolha desse recorte empírico de pesquisa está assentada sobretudo nas particularidades da formação territorial das diferentes regiões do território gaúcho, bem como na dinâmica recente de desenvolvimento urbano e regional do Rio Grande do Sul, e de seus reflexos na dinâmica de organização espacial das aglomerações urbanas não metropolitanas e na estrutura e funcionamento da rede urbana estadual.

O Estado do Rio Grande do Sul apresenta uma dinâmica de desenvolvimento urbano e regional condicionada pelo seu processo de formação territorial. Na metade sul do estado, o predomínio de um modelo de ocupação baseado na grande propriedade e na produção agropecuária extensiva resultante da ocupação e colonização inicial luso brasileira, aliado a condição de fronteira meridional do país, impôs uma estrutura territorial com municípios de grande dimensão espacial e uma divisão territorial do trabalho mais simplificada. Isso resultou em uma rede urbana mais simples e com centralidade interurbana monocêntrica, com cidades com expressiva centralidade, mas com limitada

diversidade funcional. Já na metade norte do estado, o processo de ocupação, baseado na pequena propriedade e na colonização inicial de imigrantes europeus, e no desenvolvimento de uma diversificada agricultura familiar, mas também dos complexos agroindustriais, resultou na promoção de uma divisão territorial do trabalho mais complexa e num progressivo processo de fragmentação das propriedades, com a conseqüente estruturação de municípios com menor área territorial. Nessa região, tais condições e processos promoveram reflexos na urbanização e no desenvolvimento de uma rede urbana mais policêntrica e com cidades, especialmente as médias, cuja centralidade, se assentam em economias urbanas mais diversificadas, que apresentam intensas relações com suas regiões de influência, e traduzem um maior dinamismo de interações espaciais com as áreas rurais.

A partir da segunda metade do Século XX, e notadamente, a partir do final dos anos noventa, o Brasil e o Rio Grande do Sul, passam a apresentar os reflexos das mudanças engendradas na economia política do capitalismo que afetaram a lógica tradicional de mobilidade geográfica do capital sobre os territórios. A passagem do regime de acumulação fordista para a acumulação flexível e a economia cada vez mais mundializada, produziram um amplo reposicionamento das atividades econômicas (especialmente as industriais), a implantação de novas estruturas de distribuição (centros logísticos) e a concentração da gestão da economia nas metrópoles conectadas à rede global. Estes processos aliados às novas tecnologias da informação e de comunicações alteraram as tradicionais estruturas territoriais e regionais, reservando novos papéis para os centros urbanos – incluindo-se aqui as cidades médias – e produzindo uma nova hierarquia urbana.

No Rio Grande do Sul, nesse período, passamos a observar tanto um processo de metropolização com a consolidação e expansão territorial da região metropolitana de Porto Alegre, quanto um processo de dinamismo socioespacial das aglomerações urbanas formadas por cidades médias as quais assumiram o papel de centros agroindustriais, industriais, de prestação de serviços e

de atração das migrações internas. Esse processo é responsável pela intensificação da urbanização e das relações e interações espaciais que cidades médias como Santa Cruz do Sul, Lajeado e Passo Fundo estabelecem com sua região de influência, e com centros urbanos localizados em outras redes urbanas, decorrentes de sua integração à economia globalizada. A nova configuração das aglomerações urbanas também é verificada principalmente onde a difusão dos sistemas técnicos no território é mais densa, resultado do já consolidado processo de modernização e tecnificação da agricultura, como são os casos das cidades médias de Santa Maria, Erechim, Santo Ângelo, Santa Rosa, Passo Fundo e Ijuí.

Tais aglomerações urbanas, configuram-se como a morfologia arquetípica do capitalismo tardio. Na fase da acumulação flexível, a desconcentração concentrada da produção encontra correspondência na desconcentração e reconcentração das estruturas urbanas (populações, infraestruturas, unidades de produção) processo que afeta inclusive centros urbanos menores e zonas rurais. Nesse sentido, as cidades médias e seus aglomerados urbanos e as regiões selecionadas para a pesquisa, nas quais as economias agroindustrial e industrial assentam-se em grande parte em distintos sistemas locais de produção (metalmecânico, alimentos, turismo, tabaco, soja, entre outros) constituem-se em um interessante laboratório de análise das novas formas e dinâmicas urbanas e regionais.

A pesquisa buscou também investigar como se apresentam em cada uma das regiões selecionadas o processo de constituição e a dinâmica de interações espaciais das aglomerações urbanas regionais, bem como, apreender quais as relações que as respectivas cidades médias têm estabelecido com suas áreas rurais e com as demais cidades da região que polarizam, através das suas funções econômicas e urbanas. Igualmente, buscou-se compreender como se apresenta nessas regiões a divisão intrarregional e interurbana do trabalho e quais são seus condicionantes e reflexos para a dinâmica de funcionamento da rede urbana. E ainda, como se apresentam nessas regiões

selecionadas a dinâmica da centralidade interurbana, entre as cidades médias e cidades pequenas existentes nesses aglomerados urbanos e regionais. O que prepondera: uma centralidade urbana monocêntrica ou policêntrica?

Tais questões, nos parecem, justificaram plenamente o desenvolvimento da pesquisa. Tanto buscando contribuir para que possamos avançar o conhecimento teórico e metodológico sobre esses processos empíricos que ocorrem na dinâmica recente de desenvolvimento urbano e regional do Rio Grande do Sul, quanto também, a partir de uma melhor compreensão dos processos de constituição das áreas urbanas funcionais, e da sua articulação com a rede urbana gaúcha, poder contribuirmos para qualificar a promoção e implementação de políticas públicas de planejamento e desenvolvimento territorial na escala regional, em nosso Estado.

Nesse sentido, a pesquisa também buscou contribuir com o processo de planejamento territorial dessas regiões funcionais de planejamento, que por sua vez integram regiões menores de planejamento regional correspondentes aos territórios abrangência dos COREDEs, responsáveis pelo desenvolvimento e atualização dos seus Planos Regionais de Desenvolvimento.

3. O caminho da pesquisa e a construção de uma proposta de identificação e análise de áreas urbanas funcionais (FUAs) para regiões do Rio Grande do Sul

Nesse tópico apresentamos o caminho da pesquisa, destacando as suas etapas, a seleção das variáveis de análise, os procedimentos metodológicos adotados e os dados utilizados. Importa destacar que a pesquisa ainda não foi concluída totalmente, e o que aqui apresentamos são partes constitutivas e importantes dessa caminhada que ainda está sendo trilhada. Pretendemos em novo projeto, seguir essa caminhada, de modo a buscar avançar em relação à construção de uma tipologia de FUAs, e à análise da relação das FUAs com as dinâmicas de coesão territorial e

desenvolvimento regional, existentes no conjunto das regiões selecionadas de estudo.

A primeira etapa envolveu a realização de uma revisão teórica e conceitual por meio de pesquisa bibliográfica, valendo-se de literatura internacional e nacional para delimitar os conceitos de policentrismo, rede urbana, área urbana funcional, como apresentamos no tópico inicial deste capítulo. Além disso, de modo a poder melhor operacionalizar a identificação e delimitação espacial das FUAs nas regiões em estudo, adotamos principalmente as contribuições do ESPON (2004, 2011) quanto à metodologia para a definição das FUAs, agregando igualmente alguns aportes da OCDE (2013), de Ferrão (2012) e de Aalbu (2004).

A partir da revisão teórica e da discussão sobre esses conceitos, sua aplicação nos estudos empíricos anteriores e sua contribuição para a análise do desenvolvimento regional, e principalmente levando em consideração às particularidades e características da formação territorial e do processo de urbanização existente no Brasil e no Rio Grande do Sul, buscamos fazer as devidas adaptações necessárias em relação às variáveis de análise e ao emprego de parâmetros, dados e indicadores utilizados pelo ESPON na identificação e análise das FUAs, no contexto da distinta realidade territorial e social europeia. Nesse trabalho de adaptação metodológica igualmente levamos em consideração os referenciais teóricos e metodológicos, bem como a especificidade e abrangência dos dados secundários oficiais levantados pelo IBGE, pela FEE-RS e pelo IEDE-RS.

Pensamos que para melhor identificar e analisar os níveis de policentralidade de uma dada região ou território através da verificação quanto à existência de áreas urbanas funcionais e sua configuração espacial, importa que considerarmos inicialmente, como já mencionamos anteriormente, que o policentrismo funcional é constituído de duas dimensões complementares: a morfológica e a relacional ou funcional.

De um lado a dimensão morfológica apresenta os aspectos e elementos relacionados à forma espacial e ao conteúdo

socioespacial, técnico-científico e informacional das áreas urbanas e regionais em análise. De outro lado, a dimensão relacional ou funcional contempla os aspectos e elementos atinentes aos fluxos espaciais, às relações funcionais e às interações espaciais existentes entre as áreas urbanas que constituem a FUA, mas, também, entre as cidades que centralizam ou integram as FUAs e as demais cidades que participam das redes urbanas regionais de um dado território, em diferentes escalas espaciais (SILVEIRA et al., 2016 e SILVEIRA, 2020).

Com base nos referenciais teóricos e metodológicos utilizados na pesquisa e na reflexão teórica e empírica realizada pela equipe de pesquisa a partir da análise preliminar dos dados secundários, trabalhos de campo, e interações com demais pesquisadores que atuam nas cidades e regiões de pesquisa, procuramos através do Quadro 1, melhor sistematizar e explicar os principais elementos que devem ser considerados nessa análise. Ele traz as principais variáveis que selecionamos para a análise das estruturas espaciais policêntricas, como também no exame da centralidade urbana e das interações espaciais existentes nas regiões de estudo.

Quadro 1 - Dimensões do policentrismo funcional e respectivas variáveis aplicadas ao estudo das regiões selecionadas

Dimensão Morfológica	Dimensão Relacional ou Funcional
<ul style="list-style-type: none"> . Estrutura hierárquica da rede urbana . População . Urbanização . Distribuição espacial da população . Conectividade e infraestrutura viária regional . Localização espacial das cidades . Tempo de deslocamento entre cidades 	<ul style="list-style-type: none"> . Divisão territorial do trabalho . Fluxos de deslocamento para trabalho . Fluxos de deslocamento para estudo . Ligações intermunicipais de transporte de passageiros . Centralidade da educação superior e técnica . Centralidade informacional

Fonte: Elaborado por Rogério Silveira.

Já os quadros 2 e 3, a seguir, buscam melhor detalhar em cada uma dessas duas dimensões, para cada variável de análise selecionada, os indicadores utilizados, os parâmetros ou pontos de corte definidos e as principais fontes de dados consultados. Esse detalhamento realizado pela equipe foi importante para dar mais clareza e objetividade quanto aos passos necessários para identificação, delimitação e caracterização inicial das FUAs existentes nas regiões. Essa sistematização igualmente contribuiu para realizarmos a análise das dimensões morfológica e funcional das FUAs polarizadas pelas cidades médias selecionadas, a centralidade dessas cidades médias e sua participação na configuração espacial e funcionamento das redes urbanas regionais, existentes em cada região estudada.

O conjunto de variáveis da dimensão morfológica contribui para a compreensão da estrutura e da configuração espacial dos arranjos regionais, como é o caso das FUAs. Permite identificar as características territoriais, socioespaciais, demográficas, econômicas, e infraestruturais das regiões; as dimensões da urbanização, o porte, a localização e a distribuição espacial das cidades na região, a constituição e hierarquia da rede urbana regional e a importância das principais cidades na organização espacial urbana e regional (Quadro 2).

Quadro 2 - Variáveis, indicadores, parâmetros e fontes de dados para a análise da dimensão morfológica do policentrismo

Variáveis	Indicadores	Parâmetros (pontos de corte)	Fonte dos dados
Estrutura e Hierarquia da Rede Urbana	<ul style="list-style-type: none"> Níveis de centralidade urbana (conforme REGIC-IBGE) Distribuição da população urbana por faixa 	<ul style="list-style-type: none"> <u>Faixas de tamanho da população urbana:</u> Mais de 5 mil hab.; 5 a 10 mil hab.; 10 a 30 mil hab.; 30 a 50 mil hab.; 50 a 100 mil hab.; 100 a 500 mil hab. <u>Observações:</u> 	IBGE, REGIC 2018 e 2007. IBGE, Censo Demográfico, 2010.

	de tamanho das cidades	<ul style="list-style-type: none"> • Cidade pequena até 30 mil hab. urbanos. • Cidade média: > 100 mil até 500 mil hab urbanos, mais funções de intermediação e serviços. 	
População	<ul style="list-style-type: none"> • População urbana, rural e total dos municípios. • Taxa de crescimento demográfico geométrica da pop. total e urbana (%) • Saldo Migratório • Crescimento populacional 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Taxa de cresc. demográfico geométrico entre 2000 e 2010:</u> $[(\text{pop.2010}/\text{pop.2000})^{0,1}-1] \times 100$ • <u>Crescimento populacional entre 2000 e 2010:</u> $[(\text{pop.2010}-\text{pop.2000})/\text{pop.2000}]$ 	IBGE, Censo Demográfico, 2010; Pop. Estimada, .
Urbanização	<ul style="list-style-type: none"> • Taxa de Urbanização dos municípios • Participação relativa da população urbana das cidades médias em relação à população urbana e total regional (%) 	$(\text{Pop. Urbana}/\text{Pop. Total} \times 100)$ $(\text{Pop. Urbana CM} / \text{Pop.Urbana Região} \times 100)$ $(\text{Pop. Urbana CM} / \text{Pop. Total Região} \times 100)$	IBGE, Censo demográfico, 2010.
Distribuição Espacial da População	<ul style="list-style-type: none"> • Densidade Demográfica 	População total / km ²	IBGE.Grade estatística, 2016; Censo

			demográfico, 2010;
Conectividade e Infraestrutura Viária Regional	<ul style="list-style-type: none"> • Principais rodovias (BRs, RST) na região • Aeroportos • Ferrovias e Estações • Hidrovias e Portos 	<ul style="list-style-type: none"> • Localização espacial e nome das rodovias na região; 	DNIT, Rodovias, 2015. DAER, 2015.
Localização Espacial das Cidades Médias	<ul style="list-style-type: none"> • Posição Geográfica em relação ao território da RF e aos territórios do entorno 	<ul style="list-style-type: none"> • Localização espacial da sede das cidades 	IBGE, 2018.
Proximidade Espacial e Tempo de Deslocamento	<ul style="list-style-type: none"> • Distância física entre as cidades médias e demais • Tempo de deslocamento entre as cidades médias e demais cidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Distância em Km e em minutos de deslocamento de veículo motorizado (até 40 minutos) 	Google Maps.

Fonte: Elaborado por Rogério Silveira.

Por sua vez, as variáveis da dimensão relacional ou funcional possibilitam analisar a dinâmica econômica regional, os diferentes níveis de especialização econômica, a configuração dos principais fluxos pendulares de pessoas para trabalho e estudo, tanto entre cidades no território regional como também entre a região e outros arranjos espaciais no estado e no exterior. Tais variáveis são importantes na análise e compreensão da participação e centralidade das cidades, sobretudo das cidades médias, na dinâmica de funcionamento da rede urbana regional e estadual (Quadro 3).

Quadro 3 - Variáveis, indicadores, parâmetros e fontes de dados para a análise da dimensão relacional ou funcional do policentrismo

Variáveis	Indicadores	Parâmetros (pontos de corte)	Fonte dos dados
Fluxos de deslocamento pendular para trabalho	<ul style="list-style-type: none"> • Percentual da População Economicamente Ativa do município de origem que se desloca para trabalhar no município de destino 	<ul style="list-style-type: none"> • Percentual de 5% ou mais. 	Microdados do IBGE, 2010.
Fluxos de deslocamento pendular para estudo	<ul style="list-style-type: none"> • Percentual da População Economicamente Ativa do município de origem que se desloca para estudar no município de destino 	<ul style="list-style-type: none"> • Percentual de 5% ou mais. 	Microdados do IBGE, 2010.
Ligações intermunicipais de transporte de passageiros	<ul style="list-style-type: none"> • Número de horários de viagens e linhas de ônibus intermunicipais entre as cidades médias e os demais municípios 	<ul style="list-style-type: none"> • Média do número de horários de viagens (segunda, sexta e sábado) 	Estações Rodoviárias; DAER (PELT)
Divisão Territorial do Trabalho Regional	<ul style="list-style-type: none"> • Número das empresas e dos empregos por setor econômico nos municípios e na região; • Composição percentual do VAB e do PIB setorial dos municípios e da região; • Número de instituições bancárias nos municípios; 	<ul style="list-style-type: none"> • Distribuição setorial e distribuição espacial das empresas e dos empregos nos municípios da região; • Distribuição espacial das instituições e atividades financeiras na região; 	IBGE, PIB e VAB municipal, 2018. RAIS, 2018. Banco Central, 2010.

	<ul style="list-style-type: none"> • Número e tipos de operações financeiras nos municípios e na região; 		
Centralidade Educação Superior e Técnica	<ul style="list-style-type: none"> • Número de IES e Escolas Técnicas existentes nas cidades; • Número de alunos matriculados por nível de ensino nas cidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de IES conforme tipo de modalidade de ensino e número de matrículas; • Número de Escolas Técnicas e número de matrículas; 	e-MEC () INEP (2018)

Fonte: Elaborado por Rogério Silveira.

Com base na definição dessas variáveis de análise, indicadores, parâmetros de corte, e fontes dos dados, adaptados pela equipe de pesquisa para a identificação, delimitação e análise de FUAs mais adequados à realidade brasileira, notadamente para à realidade territorial e regional do Rio Grande do Sul, passamos então as demais etapas da caminhada da pesquisa.

Na segunda etapa, realizamos o levantamento e sistematização de dados secundários sobre as cidades médias e regiões selecionadas, especialmente os microdados do Censo Demográfico de 2010, levantados pelo IBGE. Priorizamos a coleta de dados demográficos municipais (número de habitantes totais e urbanos e a densidade demográfica) e de microdados relativos aos deslocamentos pendulares para trabalho e estudo², levantados a partir do Censo Demográfico de 2010, do IBGE. Buscamos também

² Os deslocamentos pendulares foram acessados a partir dos microdados do Censo 2010 via plataforma do Banco Multidimensional de Estatísticas (BME), sendo descartados os deslocamentos semanais e contabilizados os deslocamentos com retorno para o domicílio no mesmo dia. Além disso, também foram desconsiderados os dados restritos que por possuírem um pequeno número de observações da amostra comprometem a precisão da estimativa, conforme indicação do BME/IBGE.

analisar, através desses dados, algumas das características da população que realiza o commuting (deslocamento diário ou regular), como a situação de domicílio, bem como o tipo de emprego no local de destino a que se dirigem diariamente, buscando melhor compreender o conteúdo desses fluxos no espaço regional. Tais dados secundários nos permitiram elaborar mapas temáticos e identificar a existência de possíveis áreas funcionais urbanas (FUAs) nas regiões de estudo.

Em cada uma das regiões selecionadas foram identificados os locais de origem e destino dos deslocamentos, a quantidade de pessoas que se desloca, e a relação do número de pessoas que se deslocam com a população economicamente ativa (PEA)³ de cada município de origem.

Para a identificação de possíveis FUAs, foram selecionados os deslocamentos pendulares para trabalho e estudo cujo percentual fosse de ao menos 5% da população economicamente ativa (PEA) do município que se desloca para trabalho e estudo para outro município. A delimitação do percentual mínimo de 5% da PEA, embora seja menor que o parâmetro usado pelo IBGE (10%) em seu estudo sobre os Arranjos populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil (IBGE, 2015), nos pareceu mais adequada diante da caracterização demográfica regional, e da dinâmica atual de

³ Segundo o IBGE (2010): “Para o cálculo da PEA são consideradas as seguintes categorias: a) População ocupada - aquelas pessoas que, num determinado período de referência, trabalharam ou tinham trabalho mas não trabalharam (por exemplo, pessoas em férias) e b) População desocupada - aquelas pessoas que não tinham trabalho, num determinado período de referência, mas estavam dispostas a trabalhar, e que, para isso, tomaram alguma providência efetiva nos últimos 30 dias (consultando pessoas, jornais, etc.)”. Optamos por usar a PEA, por nos parecer mais adequada e representativa da população municipal que se desloca para trabalho ou para buscar trabalho na região. Quanto aos deslocamentos para estudo, buscamos complementar a análise também considerando dados do INEP sobre o número de alunos de cursos técnicos, ensino universitário e formação continuada. Tal opção metodológica contempla essa parcela da população que é a que mais se movimenta nas regiões de pesquisa, em função de atividades em questão (a estudo e a trabalho).

distribuição da população regional, verificadas nas regiões em estudo, na medida em que em muitas delas a maior parte da população ainda é rural.

Além disso, para a delimitação áreas urbanas funcionais consideramos também que o conjunto da FUA principal deveria possuir 50 mil habitantes ou mais, e a FUA secundária, 30 a 50 mil habitantes; a MUA deveria possuir 15 mil habitantes ou mais, além de possuir uma densidade demográfica elevada em relação aos respectivos contextos demográficos regionais.

Na terceira etapa da pesquisa foram coletados e utilizados dados secundários da REGIC-IBGE (2007; 2018), IBGE (2010), DAER, FEE-RS, BACEN, CAGED-MTE, RAIS-ME, INEP e IEDE-RS relativos aos dados e indicadores sobre a economia urbana e regional e características territoriais e socioespaciais das cidades médias e das regiões de estudo. Assim, coletou-se dados municipais e regionais sobre a distribuição espacial e o crescimento da população total, rural e urbana, sobre o Valor Adicionado Bruto (VAB), o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, o Índice de Desenvolvimento Humano - Municipal (IDH-M), o Saldo Migratório, o número de empresas e de empregados por setor e ramos da economia, a infraestrutura de transporte, os principais fluxos de pessoas, mercadorias, capitais e informações, com o intuito de compreender os reflexos da dinâmica de funcionamento das redes urbanas regionais nos processos de coesão e desenvolvimento territorial.

Além disso, também se analisou a estrutura e configuração espacial e a conectividade do sistema viário e de transportes existentes nas regiões em estudo em sua relação com a dinâmica da rede urbana. Nesta análise, utilizou-se indicadores de tempo de deslocamento por transporte rodoviário; número de linhas e média de horários semanais de viagens intermunicipais; e a presença de estações rodoviárias, aeroportos e portos. Foram utilizados dados do DAER e do DNIT, bem como, dados relativos ao tempo de deslocamento a partir do Google Maps.

Os resultados dessas duas etapas anteriores permitiram compreender em maior profundidade a dinâmica territorial regional e identificar a existência ou não de estruturas espaciais policêntricas regionais, de áreas urbanas funcionais (FUAs) e de melhor compreender o funcionamento das redes urbanas regionais. Os dados secundários obtidos também foram fundamentais para oportunizar uma melhor observação e compreensão das distribuições, interações, relações dos vários fluxos que circulam, conectam e articulam não apenas as cidades, mas também os demais espaços do território, em diferentes níveis escalares.

Na quarta etapa, realizamos trabalhos de campo nas cidades médias e demais cidades que integram a área urbana funcional para a observação e coleta de dados complementares quanto à sua organização espacial e dinâmica de desenvolvimento urbano e regional. Também realizamos entrevistas semiestruturadas com técnicos municipais das secretarias de planejamento e de desenvolvimento econômico, e presidentes das ACIs e CDLs. O período de pandemia da Covid-19, entre março de até a presente data, dificultou em muito a realização dos trabalhos de campo e a realização de entrevistas no conjunto das cidades e regiões selecionadas. O contato e o intercâmbio com pesquisadores que atuam em IES localizadas nas cidades médias e regiões de estudo, permitindo obter dados e informações complementares sobre nosso objeto de estudo, possibilitou contornar em parte a limitação aos trabalhos de campo, imposta pela pandemia.

Na quinta etapa, de modo complementar, e com base nas contribuições metodológicas desenvolvidas por Lópes e Mateos (2015), por Pillet et al. (2013) e por Camagni e Capello (2004) realizamos o levantamento de dados secundários sobre a economia municipal e regional, distribuição espacial da renda e do emprego, infraestrutura de transportes, conectividade e articulação espacial, acessibilidade aos serviços e equipamentos públicos nas cidades médias e regiões selecionadas, para a realização da análise da dinâmica de desenvolvimento e de coesão territorial;

Por fim, na sexta etapa realizamos o tratamento e análise dos dados obtidos através da confecção de gráficos, tabelas e mapas temáticos. Estes foram confeccionados através do programa de georreferenciamento QGis, e finalizados livremente no programa de tratamento de imagens vetorizadas Adobe Illustrator. A análise e crítica dos resultados obtidos foi realizada com base no referencial teórico e conceitual adotado na pesquisa.

Os próximos quatros capítulos desta coletânea trazem ao leitor alguns dos resultados obtidos com aplicação dessa metodologia de pesquisa, através da análise realizada sobre as áreas urbanas funcionais e redes urbanas regionais que identificamos nas Regiões Funcionais de Planejamento II, VII, VIII e IX do Estado do Rio Grande do Sul.

A reflexão teórica e metodológica que fundamenta a presente pesquisa e a sua aplicação empírica na análise de estruturas espaciais policêntricas polarizadas por cidades médias em regiões selecionadas no território sulriograndense, evidencia a importância e utilidade teórico-prática do policentrismo funcional e dos conceitos de FUA e de rede urbana, à ele vinculados, como ferramenta de análise das dinâmicas urbanas e regionais. Também oferece uma possibilidade de compreensão das condicionalidades e reflexos que tais FUAs e redes urbanas regionais expressam nos processos de desenvolvimento e nas políticas de planejamento e desenvolvimento regional no estado.

Como mencionamos anteriormente, nossa intenção é dar continuidade à presente pesquisa sobre as recentes dinâmicas de urbanização e desenvolvimento regional em regiões selecionadas do estado, avançando à análise sobre a centralidade e a capacidade de intermediação de fluxos diversos das cidades médias gaúchas e sua participação no comando das redes urbanas regionais.

Referências

AALBU, Hallgeir. Europa policéntrica: ¿Utopía o posibilidad?. In. ROMERO, J. y FARINÓS, J. (eds.). **Ordenación del territorio y desarrollo territorial**. Gijón: Trea, 2004. p. 145-170.

ANTIKAINEN, Janne. The concept of Functional Urban Area. Findings of the ESPON Project 1.1.1. **Informationen zur Raumentwicklung**, v. 7, 2005, p. 447-452.

BELLET, Carmen; LLOP-TORNÉ, Josep Maria. **Ciudades intermedias y urbanización mundial**. Edita: Ajuntament de Lleida, 2002.

BERRY, Brian. **Growth centres in the American Urban System**. Cambridge, MA: Ballinger, 1973.

BURGER, Martijn J.; KNAAP, Bert van der; WALL, Ronald S. Polycentricity and the Multiplexity of Urban Networks. **European Planning Studies**, v. 22, n. 4, p. 816-840, 2014.

CAMAGNI, Roberto, CAPELLO, R. The city network paradigm: theory and empirical evidence. In Capella, R. & Nijkamp, P. (eds.), **Urban dynamics and growth, advances in urban economics**, Elsevier, Amsterdam. 2004. pp.495-529.

CATTAN, Nadine. (Org.) **Cities and networks in Europe: A critical approach of polycentrism**. Montrouge, France: John Libbey Eurotext, 2007.

CORRÊA, Roberto. L. **Estudos sobre a Rede Urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

CURRIEN, Nicolas. e GENSOLLEN, M. Réseaux de télécommunications et aménagement de l'espace. *Revue Géographique de L'est*, n.1, p.47-56, 1985.

DAVOUDI, Simin. Polycentricity in European Spatial Planning: From an Analytical Tool to a Normative Agenda. **European Planning Studies**, v. 11, n. 8, 2003, p. 979-999.

_____. Polycentricity: Panacea or pipedream?. In: CATTAN, Nadine. (Org.) **Cities and networks in Europe**. Montrouge. France: John Libbey Eurotext, 2007. p. 65-73.

DEMATTEIS, Giuseppe. Sistemi locali nucleari e sistemi a rete: un contributo geografico all'interpretazione delle dinamiche urbane. In: BERTUGLIA, C. S.; LA BELLA, A. (Eds.). **I Sistemi Urbani**. Milão: Franco Angeli, 1991. p. 417-441.

DIAS, Leila. C. O conceito de rede: Emergência e organização. In: CORRÊA, R.L.; CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C. (Org.). **Geografia: Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand. 1995. p. 141-162.

DINIZ, Clélio Campolina. **Qual Desenvolvimento Regional: policentrismo, reordenamento territorial e coesão**. Seminário Desenvolvimento Regional: Desafios e oportunidades para o Brasil, Rio de Janeiro, 2009. *Apresentação de Slides*.

EUROPEAN OBSERVATION NETWORK FOR TERRITORIAL DEVELOPMENT AND COHESION (ESPON). **ESPON 1.1.1: Potentials for polycentric development in Europe. Project report**. Stockholm: ESPON, 2004. Disponível em: <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-1.1.1_revised-full_0.pdf>. Acesso em 24 mar. 2021.

_____. **The Functional Urban Areas Database – ESPON 2013 Database**. 2011. Disponível em:

<http://database.espon.eu/db2/jsf/DicoSpatialUnits/DicoSpatialUnits_onehtml/index.html>. Acesso em 24 mar. 2021.

_____. **ESPON Atlas. 2013.** Mapping European Territorial Structures and Dynamics., Luxembourg, 2014. Disponível em: <https://apps.espon.eu/ESPON_Atlas/pages/0_1/ESPON_Atlas_Web.pd> Acesso em 13 mar. 2021.

FARINÓS, Joaquín. Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción. In: FARINÓS, Joaquín; ROMERO, Joan e SALOM, Julia (Eds.) **Cohesión e Inteligencia Territorial: Dinámicas y Procesos para una mejor planificación y toma de decisiones**. València: Publicaciones de la Universitat de València, 2009. P.17-62

FERRÃO, João. **Regiões Funcionais, Relações urbano-rurais e Política de Coesão Pós-2013**. Lisboa: ICS, 2012. Disponível em: http://www.qren.pt/np4/np4/?newsId=1334&fileName=regioes_funcionais.pdf. Acesso em 24 mar. 2021.

HALL, Peter. Delineating urban territories. Is this a relevant issue? In: Cattan, Nadine (org.). **Cities and networks in Europe**. Montrouge: John Libbey Eurotext, 2007, p.3-14.

HARVEY, David. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões de Influência das Cidades - REGIC 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

_____. **Censo Demográfico do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. **Regiões de Influência das Cidades - REGIC 2018**. Rio de Janeiro: IBGE.

LÓPEZ, M. F. P.; MATEOS, B. P. La medición de la cohesión territorial a escala regional: propuesta metodológica y aplicación a andalucía. **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles**, n. 68, 2015, p. 31-55.

KARLSSON, C., OLSSON M. The identification of functional regions: theory, methods, and applications. **Ann Reg Sci - The Annals of Regional Science**, v. 40, 2006, p. 1 – 18.

MEDEIROS, Eduardo José Rocha. **A Coesão Territorial nas NUTS III de Fronteira de Portugal Continental: A iniciativa INTERREG-A e o Desenvolvimento Regional - O caso da NUT III do Alentejo Central**. Tese de Mestrado em Estudos Urbanos. Faculdade de Letras. Universidade de Lisboa, novembro de 2005.

MEIJERS, Evert. Measuring polycentricity and its promises. **European Planning Studies**, v. 16, n. 9, 2008, p. 1313-1323.

MUSSO, Pierre. **Critique des réseaux**. Paris: PUF, 2003.

NEAL, Zachary P. **The Connected City: How Networks are shaping the modern metrópolis**. New York: Routledge, 2013.

NUNES, G.; MOTA, I.; CAMPOS, P. Policentrismo Funcional: Uma Avaliação dos Municípios Portugueses. **Revista Portuguesa de Estudos Regionais**, n. 29, 2012, p. 28-38.

OLIVEIRA, H. C. M.; SOARES, B. R. Cidade média: apontamentos metodológicos e tipologia. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 15, n. 52, 214, p. 119-133.

OFFNER, J.M e PUMAIN, D. **Réseaux et territoires: Significations croisées**. Editions de l'Aube, 1996.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. **Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD metropolitan database - September**. Paris: OCDE, 2013.

PESSOA, Renata Parente Paula. Em busca de uma definição de policentrismo urbano para as metrópoles brasileiras. **Revista Paranaense do Desenvolvimento Econômico**, Curitiba, n. 120, 2011, p. 297-318.

PILLET, Félix. C.; RUIZ, M. C. C.; PULPÓN, Á. R. R.; TABASCO, J. P.; SANTOS, J. F.; SÁNCHEZ-MATEOS, H. S. M. Fuentes para la aplicación de la Estrategia Territorial Europea en Castilla-La Mancha. **Estudios Geográficos**, v. LXVIII, n. 263, 2007, p.627-651.

PILLET, Félix. C.; CAÑIZARES, M. C.; RUIZ, A. R.; MARTÍNEZ, H. S.; PLAZA, J. J.; SANTOS, J. F. El policentrismo en Castilla-La Mancha y su análisis a partir de la población vinculada y el crecimiento demográfico. **Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. XIV, n. 321, 2010. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-321.htm>>. Acesso em 24 mar. 2021.

PILLET, Félix.; CAÑIZARES, M. C.; RUIZ, A. R.; MARTÍNEZ, H. S.; PLAZA, J.; SANTOS, J. F. Los indicadores de la cohesión territorial en el análisis de la escala supramunicipal o subregional: policentrismo y áreas funcionales urbanas (FUAs). **Ería: Revista Cuatrimestral de Geografía**, v. 90, 2013, p. 91-206.

PILLET, Félix. e CAÑIZARES, M. C. **Policentrismo y áreas funcionales de baja densidad**. Madrid: Editorial Síntesis, 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Perfis Socioeconômicos Regiões Funcionais de Planejamento**. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional (SEPLAG) e Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN), 2015.

_____. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: SEPLAG/DEPLAN, 2020. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/evolucao-administrativa-1809-a-2013>. Acesso em 11 mar. 2021.

ROCHEFORT, Michel. **Redes e sistemas: ensinando sobre o urbano e a região**. São. Paulo: Hucitec, 1998, 174 p.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica, Razão e Emoção**. São Paulo: EDUSP, 1996.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. São Paulo, Editora Record, 2001. 474 pp.

SIMÕES, Rodrigo; AMARAL, Pedro V. Interiorização e novas centralidades urbanas: uma visão prospectiva para o Brasil. **Revista Economia**, Niterói, v. 12, n. 3, 2011, p. 553-579. Disponível em: <www.anpec.org.br/revista/vol12/vol12n3p553_579.pdf>. Acesso em 24 mar. 2021.

SILVEIRA, Rogério L.L. Coesão territorial, policentrismo e redes urbanas regionais: Impressões sobre as políticas recentes de ordenamento territorial e desenvolvimento regional em Portugal. In.: SILVEIRA, R.L.L.; DEPONTI, C.M. (org.). **Desenvolvimento Regional: Processos, políticas e transformações territoriais**. São Carlos: Pedro e João Editores, SP, 2020.

_____. Rede e território: reflexões sobre a rede agroindustrial do tabaco, circuito espacial de produção e círculos de cooperação na região sul do Brasil. **Caderno de Geografia**, v. 26, n. 47, 2016.

_____. Rede agroindustrial do tabaco e rede urbana na região do Vale do Rio Pardo - Rio Grande do Sul - Brasil. In: PALMA, Niara. **SISTEMAS URBANOS E REGIONAIS**. Vol.1, Modelagem, análise espacial e desenvolvimento. Santa Cruz do Sul: Edunisc. 2013, p. 109-128.

SILVEIRA, R. L. L.; BRANDT, G. B. FACCIN, C. R.; SILVEIRA, L. L. KUMMER, D. C. Policentrismo, Áreas Urbanas Funcionais (FUAs) e Dinâmica Territorial: Um estudo exploratório desde a região do Vale do Rio Pardo - RS - Brasil. **Revista Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 22, ed. 1, p. 184-217, 2017.

SPOSITO, Maria. E. B. (Org). **Cidades Médias: Espaços em Transição**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2007.

SÝKORA, L.; MULÍČEK, O. The micro-regional nature of functional urban areas (FUAs): lessons from the analysis of the Czech urban and regional system. **Urban Research & Practice**, v. 2, n. 3, 2009, p. 287-307.

THOMAS, R. The separation of home and workplace. In: HALL, P. et al. (Eds). **The Planning Systems, Objectives, Operations, Impacts**. London: Allen and Unwin, 1973.

VELTZ, Pierre. **Mundialización, ciudades y territorios: la economía del archipiélago**. Barcelona: Editorial Ariel S. A., 1999.

AS ÁREAS URBANAS FUNCIONAIS DAS CIDADES MÉDIAS DE SANTA CRUZ DO SUL E LAJEADO NA REGIÃO FUNCIONAL DE PLANEJAMENTO 2 – RIO GRANDE DO SUL¹

Rogério Leandro Lima da Silveira
Carolina Rezende Faccin
Nicolas Billig de Giacometti
Tamara Francine da Silveira
Cheila Carine Seibert

Introdução

Neste capítulo apresentamos alguns dos resultados da pesquisa intitulada “Policentrismo e Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: Uma análise do papel das cidades médias e da rede urbana nos processos de coesão e desenvolvimento territorial, que desenvolvemos no GEPEUR, entre os anos de 2017 e 2020, com apoio da UNISC e do CNPq. A pesquisa teve como objetivo principal analisar como ocorrem as interrelações entre a constituição e o funcionamento das áreas urbanas funcionais das cidades médias e das redes urbanas regionais, e os processos de coesão e desenvolvimento territorial, em contextos regionais não metropolitanos, do Rio Grande do Sul.

O presente capítulo teve como objetivo identificar, caracterizar e analisar as áreas urbanas funcionais existentes no território da Região Funcional de Planejamento 2, bem como, a sua configuração espacial, os principais fluxos e interações socioespaciais existentes entre as cidades da região, decorrentes dos movimentos pendulares para trabalho e estudo.

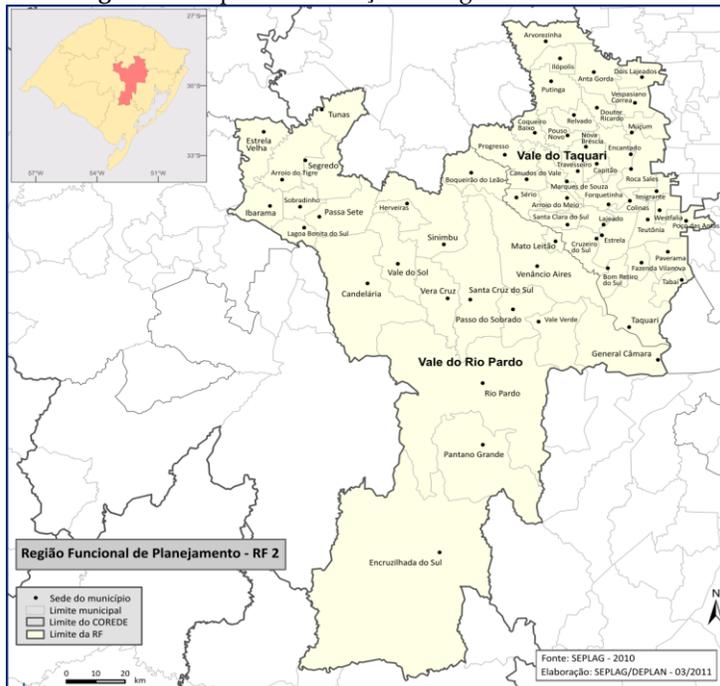
¹ A versão preliminar sobre a análise dos dados relativos às áreas funcionais das cidades de Lajeado e Santa Cruz do Sul, foi apresentada durante o XVIII Encontro Nacional da ANPUR, em maio de 2019, em Natal-RN.

Além desta introdução, este texto está organizado em três partes. Inicialmente, realiza-se uma caracterização territorial, demográfica e econômica da Região Funcional 2. Num segundo momento identifica-se e analisa-se a configuração espacial das FUAs de Santa Cruz do Sul e de Lajeado, destacando a centralidade dessas cidades médias na região. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

1. Caracterização regional

A Região Funcional de Planejamento 2, também conhecida como Região dos Vales, está localizada na porção centro oriental do Estado do Rio Grande do Sul, e é composta pelos COREDEs Vale do Rio Pardo e Vale do Taquari, os quais apresentam 23 e 36 municípios, respectivamente (Figura 1).

Figura 1 - Mapa de localização da região dos Vales - RS



Elaboração: SEPLAN/DEPLAN (2015, p. 25).

De acordo com o último Censo Demográfico do IBGE, em 2010 a região apresentava população total de 745.864 habitantes², sendo que 68% do total de habitantes da região residia na área urbana e 32% na área rural. Percebemos também que, parte significativa da população urbana da região se concentra nas cidades médias de Santa Cruz do Sul e Lajeado, que juntas representam 35% da população urbana regional (IBGE, 2010) (Quadro 1).

No Quadro 01 observamos que os municípios de Lajeado e de Santa Cruz do Sul são, dentre os municípios da região, aqueles com maior taxa de urbanização, respectivamente 99,6% e 88,9%. Esses dois municípios respondem juntos por 35% da população urbana regional. Observamos também que dentre os municípios da região com mais de 30 mil habitantes, em 2010, há um segundo grupo de municípios que se destacam por também apresentarem taxas de urbanização expressivas, como são os casos de Venâncio Aires, com 63% e Rio Pardo, com 68%. Já o conjunto dos demais municípios com menos de 30 mil habitantes, apresentava em 2010, uma urbanização um pouco menor, da ordem de 58%.

Um outro aspecto da dinâmica demográfica regional a ser observado no Quadro 1, se refere a sua população rural. Entre 2000 e 2010, há uma redução absoluta da população rural no conjunto da população regional, mas também se verifica tal redução em cada um dos municípios isoladamente. Em Lajeado essa redução é bastante significativa, com uma perda de 3.679 pessoas, no período intercensitário recente, evidenciando um intenso processo de êxodo rural e conseqüente urbanização da sua população.

² Em 2020, a população estimada para essa Região Funcional, de acordo com IBGE (2020a) era de 796.468 habitantes.

**Quadro 1 - Região Funcional 2 e municípios com mais de 30 mil habitantes:
População total, urbana e rural e taxa de urbanização - 2000 e 2010**

Municípios	População total		População urbana		População rural		Taxa urbanização o 2000	Taxa urbanização o 2010
	2000	2010	2000	2010	2000	2010		
Estrela	27.401	30.619	22.695	25.913	4.706	4.706	82,83%	84,63%
Lajeado	64.133	71.445	60.189	71.180	3944	265	93,90%	99,60%
Santa Cruz do Sul	107.632	118.374	93.786	105.190	13846	13184	87,10%	88,90%
Venâncio Aires	61234	65946	36193	41400	25041	24546	59,10%	62,80%
Candelária	29.585	30.171	13.800	15.715	15.785	14.456	46,60%	52,10%
Rio Pardo	37.783	37.591	26.041	25.614	11.742	11.977	68,92%	68,13%
Demais municípios	369.225	391.718	188.543	220.942	180.682	170.776	51,06%	56,40%
Região Funcional 2	696.993	745.864	441.247	505.954	255.746	239.910	63,30%	67,80%
TOTAL Rio Grande do Sul	10.187.798	10.693.929	8.317.984	9.100.291	1.869.814	1.593.638	81,60%	85,10%

Elaborado por Carolina Faccin e Tamara Silveira,
a partir de IBGE (2010) e FEE (2017).

Complementarmente, observamos no Quadro 2 essa dinâmica demográfica regional, através do comportamento, entre 2000 e 2010, da taxa geométrica de crescimento da população total, e da população rural e urbana, nos municípios com mais de 30 mil habitantes e do conjunto dos municípios da região. De um modo geral, verificamos que no conjunto da Região Funcional 2 a população urbana apresentou uma taxa de crescimento de 1,38%, superior à taxa de crescimento da população total. Verifica-se também que se por um lado, o município de Lajeado apresentou significativa redução no crescimento da população rural, na ordem de -24%, por outro lado, foi também o município que apresentou maior taxa de crescimento da população total (1,09%) e urbana (1,69%), no mesmo período.

Quadro 2 - Taxa de crescimento geométrica da população total, urbana e rural entre 2000 e 2010

Municípios	Taxa de crescimento geométrica da população entre 2000 e 2010		
	População total	População urbana	População Rural
Estrela	1,12%	1,33%	0
Lajeado	1,09%	1,69%	-23,66%
Santa Cruz do Sul	0,96%	1,15%	-0,49%
Venâncio Aires	0,74%	1,35%	-0,20%
Candelária	0,20%	1,31%	-0,88%
Rio Pardo	-0,05%	-0,17%	0,20%
Demais municípios	0,71%	1,67%	-0,46%
Região Funcional 2	0,68%	1,38%	-0,64%
TOTAL			
Rio Grande do Sul	0,49%	0,90%	-1,59%

Elaborado por Tamara Silveira, a partir de IBGE (2010) e FEE (2017).

Já em relação à Santa Cruz do Sul observa-se também uma taxa de crescimento da sua população urbana superior à verificada na população urbana do Rio Grande do Sul, embora com menor intensidade do que a verificada nas cidades de Venâncio Aires e de Candelária, cidades que também apresentaram no período aumento da população urbana e da taxa de urbanização.

A região apresenta uma rede urbana estruturada com um predomínio de cidades pequenas, sendo que dos 59 núcleos urbanos existentes na região, 40 são de cidades com menos de cinco mil habitantes (Quadro 3). No escalão superior da rede urbana regional, destacam-se as cidades de Santa Cruz do Sul e Lajeado com, respectivamente, 105 mil e 71 mil habitantes em área urbana (IBGE, 2010).

Quadro 3 - Número de cidades por faixa de tamanho da população urbana - 2010

Até 5.000 habitantes	de 5.001 a 10.000 hab.	de 10.001 a 20.000 hab.	de 20.001 a 50.000 hab.	de 50.001 a 100.000 hab.	mais de 100.001 habitantes
40	6	6	5	1	1

Elaborado por Carolina Rezende Faccin a partir de IBGE (2010).

Essa configuração espacial da rede urbana regional revela uma estrutura hierárquica, em que a grande maioria das cidades, que são de pequeno porte, compõem a sua base e as cidades médias de Lajeado e Santa Cruz do Sul constituem-se nos principais polos e centros regionais, centralizando serviços públicos, a maior parte das empresas e dos empregos da região. Além disso, essas duas cidades médias realizam a intermediação de distintos fluxos (capital, pessoas, produtos, informações) entre elas e as cidades menores e áreas rurais da região, e entre elas e à metrópole de Porto Alegre, e às cidades no Brasil e no Exterior, que participam das cadeias produtivas do tabaco e da produção de carne.

A Figura 2 apresenta, a partir do Censo Demográfico do IBGE de 2010, dados relativos à taxa líquida de migração existente entre 2005 e 2010, e ao crescimento populacional por município entre 2000 e 2010.

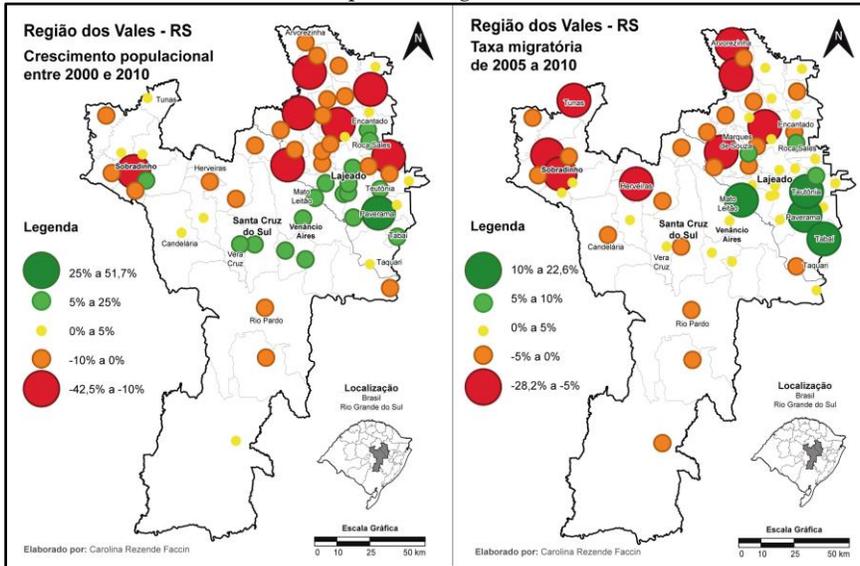
Com relação aos dados de crescimento populacional, dos 59 municípios, 30 apresentaram crescimento positivo. Destaca-se, entre os percentuais mais altos, os municípios de Fazenda Vilanova (30,5%), Mato Leitão (20%), Teutônia (19%) e Santa Clara do Sul (18,5%). Observa-se ainda que, os municípios com maior concentração populacional da região apresentam taxas positivas de crescimento, como é o caso de Estrela (12%), Lajeado (11%), Encantado (11%), Santa Cruz do Sul (10%) e Venâncio Aires (8%). As menores taxas de crescimento populacional (negativas), entre -10% e -30%, encontram-se predominantemente em municípios de pequeno porte, são eles: Putinga (-10), Vespasiano Corrêa (-10), Sobradinho (-12,5), Pouso Novo (-14,5), Sério (-16), Imigrante (-21,5) e Nova Bréscia (-30), todos localizados na porção norte da região, que é uma área caracterizada pela pequena propriedade rural familiar,

pela falta de uma rede de estradas vicinais em boas condições para escoamento da produção, e por terrenos com forte declividade que impõe dificuldade para os cultivos. A região totaliza, de modo geral, uma média positiva, com 1,57% de crescimento populacional entre 2000 e 2010 (IBGE, 2000; 2010) (Figura 2).

Em relação à taxa líquida de migração, dos 59 municípios na região, 31 apresentaram uma taxa positiva. Destacam-se os municípios de Fazenda Vilanova (14%), Tabaí (14%), Mato Leitão (11%) e Teutônia (10%). Com as menores taxas, estão os municípios de Tunas (-7%), Canudos do Vale (-7%) e Herveiras (-7%). Enfim, evidencia-se que a maior parte dos municípios com taxa migratória positiva localiza-se no Vale do Taquari, o que reflete na média regional de cada uma das sub-regiões. Enquanto a média regional do Vale do Taquari é de 1,6%, a do Vale do Rio Pardo é de -0,7% (IBGE, 2010) (Figura 2).

O maior dinamismo econômico e uma estrutura produtiva mais diversificada e integrada do Vale do Taquari, bem como a sua maior proximidade com as regiões metropolitanas de Porto Alegre e da Serra Gaúcha, em certa medida influenciam esse resultado. Ao mesmo tempo, na região do Vale do Rio Pardo, a estrutura econômica muito dependente do cultivo e exportação do tabaco, e progressiva fragmentação das pequenas propriedades rurais, nas áreas centrais e ao norte, e uma estrutura fundiária caracterizada pelas grandes propriedades no sul, também explicam a predominância de saldo migratório negativo nos municípios desta sub-região.

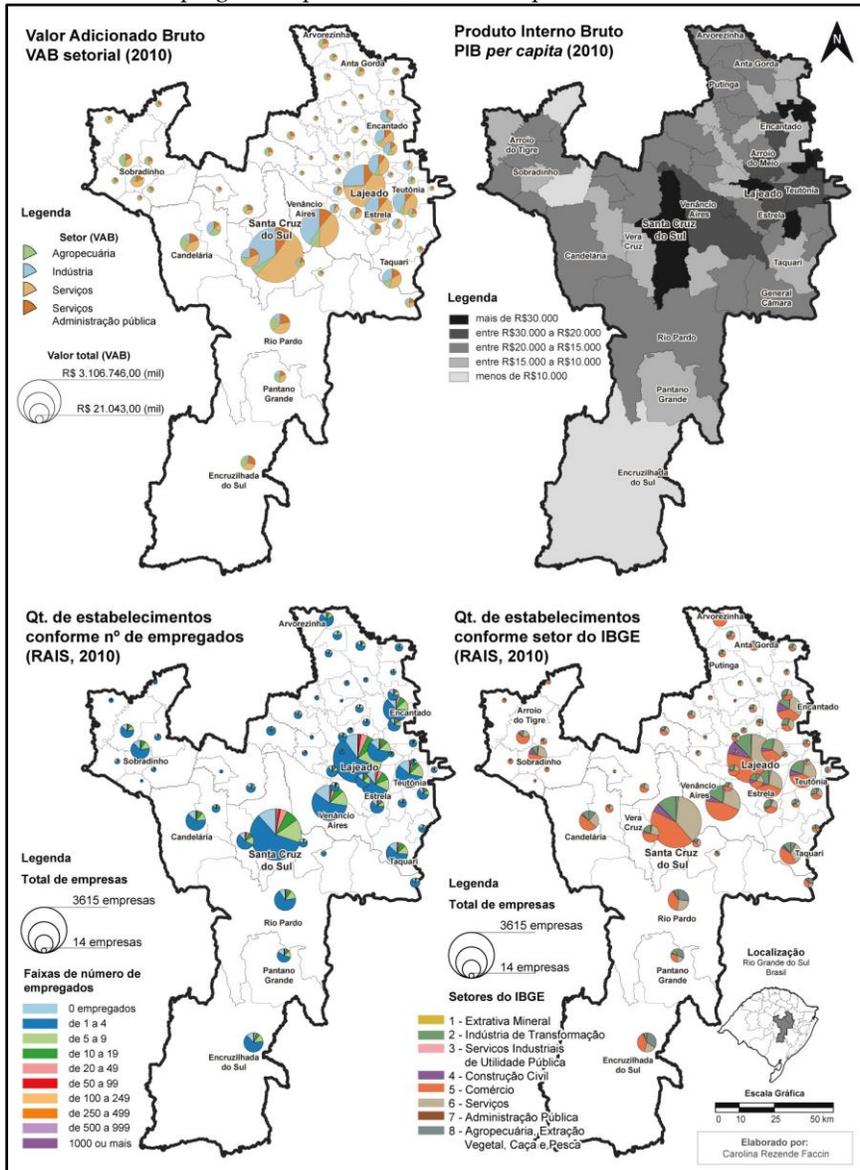
Figura 2 - Taxa migratória (2010) e crescimento populacional (entre 2000 e 2010) nos municípios da Região Funcional 2



Elaborado por Carolina Rezende Faccin a partir de IBGE (2000; 2010).

A Figura 3 apresenta, para os municípios da Região Funcional 2, os dados do Valor Adicionado Bruto (VAB) por setores e do PIB *per capita*, levantados pelo IBGE (2017), e a quantidade de estabelecimentos empresariais por setor e por faixa de número de empregados, conforme dados da RAIS (2010).

Figura 3 - VAB setorial, PIB per capita, nº de estabelecimentos por faixa de empregados e por setor, nos municípios da RF2- 2010



Elaborado por Carolina Faccin, a partir de IBGE (2000; 2010; 2017).

O VAB total da RF2 em 2010 foi de R\$ 13.798.243,36 bilhões, enquanto a sua estrutura setorial é composta por 13,38% da agropecuária, 29,04% da indústria e 57,58% de serviços, ou seja, o VAB da região se concentra nos setores de serviços e da indústria (IBGE, 2017). Observa-se a expressiva importância que o setor de serviços tem na estrutura econômica regional, sendo que em 29 dos 59 municípios da região o setor de serviços apresenta uma participação superior a 50% no conjunto da composição do VAB municipal. Dentre os municípios que mais se destacam em relação a participação do setor de serviços estão: Lajeado (74%), Sobradinho (74%), Encruzilhada do Sul (65%), Santa Cruz do Sul (63%), Vera Cruz (63%) e Arvorezinha (63%) (IBGE, 2017) (Figura 3).

Quanto ao setor industrial, observa-se que Mato Leitão (49%), Vale do Sol (40%), Venâncio Aires (41%), Arroio do Meio (46%), Imigrante (51%), Muçum (63%), Roca Sales (43%) e Santa Clara do Sul e Teutônia (41%) são os municípios em que a atividade industrial apresenta participação superior a 40% do VAB municipal, revelando a importância desse setor na economia desses municípios. Muitas vezes, esse elevado desempenho se deve a uma ou duas grandes empresas localizadas nos pequenos municípios que concentram o VAB industrial municipal. Assim é o exemplo de Mato Leitão, com a presença de um frigorífico, de Vale do Sol, com uma empresa de tabaco, e de Santa Clara do Sul, com a presença de uma empresa do setor calçadista e outra do setor de metalurgia (IBGE, 2017) (Figura 3).

O terceiro setor econômico em importância na maior parte dos municípios da região, notadamente nos pequenos municípios, é a agropecuária. Em 35 dos 59 municípios da região, as atividades agropecuárias respondem por 30 a 59% do VAB municipal. Em muitos dos municípios da sub-região do Vale do Rio Pardo a economia está baseada na produção de tabaco e no milho, já nos municípios da sub-região do Vale do Taquari a atividade primária de criação de frango, suíno, e produção de leite e milho é a responsável pelo dinamismo econômico (IBGE, 2017) (Figura 3).

Em relação ao PIB *per capita*, observa-se uma desigual dinâmica de desenvolvimento no território regional. Os municípios que apresentaram melhor desempenho (acima de 30 mil reais) são: Imigrante, Muçum, Lajeado, e Fazenda Vilanova, no Vale do Taquari, e Santa Cruz do Sul, no Vale do Rio Pardo. Com os menores desempenhos (abaixo de 10 mil reais), os municípios de: Tunas, Passa Sete e Encruzilhada do Sul, todos localizados na sub-região do Vale do Rio Pardo (IBGE, 2017) (Figura 3).

Na Figura 3 também observamos a distribuição espacial das empresas por ramo de atividade e da quantidade de empresas por números de empregados entre os municípios da região. Verificamos uma relação desigual no território regional do número de estabelecimentos empresariais por setores econômicos classificados pelo IBGE. As cidades de Santa Cruz do Sul, com 575 estabelecimentos industriais e 2.569 estabelecimentos de comércio e serviços e a de Lajeado, com 635 estabelecimentos industriais e 2.294 estabelecimentos comerciais e de serviços se destacam como principais centros econômicos da região dos Vales, e polarizando a estrutura econômica, respectivamente, nas sub-regiões do Vale do Rio Pardo e do Vale do Taquari

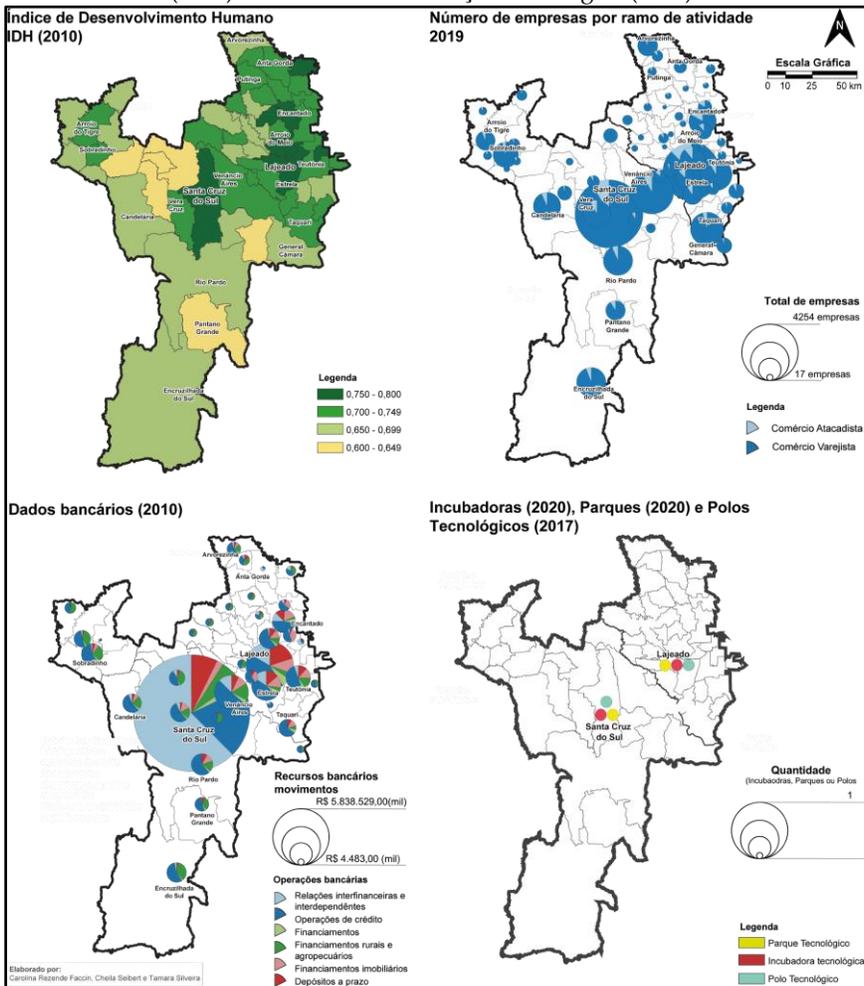
Já em relação a quantidade de estabelecimentos por faixa de empregados existente em 2010, verificamos na Figura 3, que também são as cidades de Santa Cruz do Sul e de Lajeado que se destacam. Em ambos, mas também na grande maioria dos municípios da região há um predomínio das micro e pequenas empresas. Em Santa Cruz do Sul, de um total de 3.193 empresas, 2.643 delas ou 82,77% são empresas que possuíam de 01 a 09 empregados. Já em Lajeado, de um montante de 2.948 empresas, 2.475 delas ou 84% são empresas com esse mesmo porte de tamanho. Em ambas as cidades, a grande maioria dessas micro e pequenas empresas são de natureza familiar, e muitas delas têm sua atividade ligada ao setor de comércio e serviços da economia urbana local. Há também muitas dessas empresas atuando nas atividades complementares e de apoio ao desenvolvimento da

atividade agroindustrial das cadeias produtivas do tabaco e da produção de carne.

Outra dimensão da caracterização regional se refere ao conteúdo social do desenvolvimento. Na Figura 4 estão representados os dados municipais relativos ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 2010, reunindo indicadores de educação, saúde e renda. Nela observamos que a maior parte dos municípios da RF2 está na faixa de alto e médio desempenho. Destacam-se com os valores mais elevados (entre 0,750 e 0,800) os municípios de Santa Cruz do Sul, Lajeado, Estrela, Colinas, Arroio do Meio, Encantado, Nova Bréscia, Dois Lajeados e Westfália. Os municípios com menores índices (abaixo de 0,649) são Pantano Grande, Vale Verde, Sinimbu, Vale do Sol, Herveiras e Sobradinho, todos na sub-região do Vale do Rio Pardo (PNUD, 2010).

A Figura 4 igualmente apresenta a distribuição do número de empresas comerciais (Atacado e Varejo) existentes nos municípios da região. O setor comercial é de fundamental importância na economia urbana e regional por possibilitar o atendimento das demandas de produtos duráveis e não duráveis demandadas pelo consumo consumptivo da população local e regional, bem como pelos produtos, insumos, e equipamentos demandados através do consumo produtivo das empresas, instituições e organizações locais e regionais. Embora presente, ainda que de modo desigual, em todos os municípios da região, a maior parte dos estabelecimentos do comércio varejista localizam-se nas cidades médias de Santa Cruz do Sul e de Lajeado, de onde abastecem não apenas a demanda de seus municípios, mas do conjunto da região dos Vales e dos municípios das regiões vizinhas. Já o comércio atacadista é realizado através de um número menor de estabelecimentos concentrados em sua maioria nessas duas cidades médias. De lá, abastecem boa parte dos pequenos estabelecimentos comerciais varejistas localizados no conjunto da região.

Figura 4 - IDHM (2010), estabelecimentos comerciais (2019), operações bancárias (2010) e ambientes de inovação tecnológica (2020)



Elaborado por Carolina Faccin, Cheila Seibert e Tamara Silveira, a partir de PNUD (2010), BACEN (2010), Receita Federal (2019), SITC (2020) e SDECT (2017).

Outra variável importante na dinâmica de desenvolvimento regional se refere ao financiamento bancário das atividades produtivas rurais e urbanas, das demandas sociais como imóveis e habitação, automóveis, equipamentos, dentre outros bens de consumo duráveis e não duráveis. A circulação do capital

financeiro e os serviços de financiamento e aplicações financeiras no território se faz por uma dada estrutura bancária organizada em agências e postos de atendimento que se distribui no espaço regional, de acordo com a importância econômica e nível de demanda existente nos municípios e em suas cidades.

Na Figura 4, observamos que as cidades médias de Santa Cruz do Sul e de Lajeado concentram a maior parte das operações bancárias realizadas e do volume de capital financeiro movimentado na região. Essa dinâmica espacial tem a ver com expressivo número de instituições financeiras e agências bancárias dos principais bancos comerciais privados e estatais instalados nesses municípios, de modo a atender as ações e operações que integram as etapas produtivas das cadeias agroindustriais do tabaco e da produção de carne suína e de frango, envolvendo desde a produção nas pequenas propriedades rurais até as indústrias de tabaco e frigoríficos instalados principalmente nas duas cidades médias da região.

Nesse sentido, os dados bancários da Figura 4 mostram que há maior concentração e movimentação de dados bancários nos municípios de Santa Cruz do Sul e Lajeado, com destaque para relações interfinanceiras e interdependentes, bem como para as operações de crédito. Nos municípios com características notadamente rurais a presença de financiamentos rurais e agropecuários se evidencia, especialmente nos municípios de Arroio do Tigre, Sobradinho, Pantano Grande e Encruzilhada do sul na região do Vale do Rio Pardo e Dois Lajeados, Anta Gorda e Arvorezinha na região do Vale do Taquari. Cabe mencionar que, a moeda e os bancos exercem um papel fundamental na determinação do produto e emprego e, portanto, sua análise não pode ser negligenciada na RF2.

A estratégia locacional dos bancos e movimentações bancárias depende de fatores que afetam diretamente o lucro esperado em cada região ou município. As movimentações bancárias acima de R\$ 5.838.529,00 (mil) aparecem somente nas cidades médias de Lajeado e Santa Cruz do Sul, dado o dinamismo e maior amplitude

de suas economias urbanas, mas também o fato de centralizar os serviços financeiros e serem responsáveis por concentrar o maior volume de capital e investimentos que circulam na economia local e regional. Em todos os outros municípios da RF2 as movimentações bancárias ficam bem abaixo desse montante.

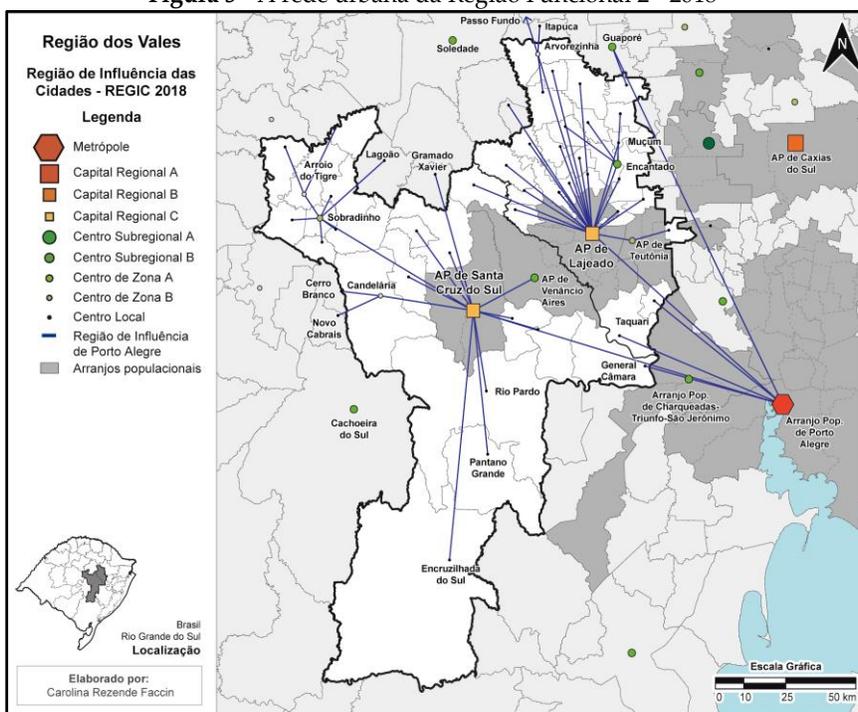
Os financiamentos na região de análise são maiores nos municípios com características rurais. A partir desses fatores, é possível perceber que certas configurações de sistema financeiro colaboram para a ampliação das disparidades econômicas entre os municípios da RF2, evidenciando a concentração de ativos e movimentações bancárias nos municípios com fluxos mais dinâmicos e aumento de financiamentos, sobretudo rural, em municípios com menor dinâmica de capital e emprego.

Outra variável a ser considerada na dinâmica de inter-relações urbanas e intrarregionais, e no processo de desenvolvimento regional é a presença de ambientes de inovação científica e tecnológica. Nesse sentido, cabe destacar a presença na região de incubadoras, parques e polos tecnológicos instalados junto à Universidade de Santa Cruz do Sul e à Universidade do Vale do Taquari, respectivamente, localizadas nas cidades médias de Santa Cruz do Sul e de Lajeado. Tais estruturas têm promovido as condições de criação e desenvolvimento de empresas incubadas e de empresas startups na área de alimentos, tecnologia da comunicação e informação, tecnologia ambiental e processos de automação industrial. Essas atividades têm possibilitado promover uma certa centralidade informacional dessas cidades na região onde estão inseridas.

A Figura 5 apresenta a organização atual da rede urbana regional, a partir de dados do estudo Região de Influência das Cidades – REGIC 2018, do IBGE. As cidades médias de Santa Cruz do Sul e de Lajeado, são classificadas como Capitais Regionais C na estrutura hierárquica da rede urbana brasileira, conforme o estudo REGIC 2018, e exercem forte centralidade na Região dos Vales, intermediando fluxos de diferentes tipos (pessoas, capitais, produtos, mercadorias e informações) que se originam e circulam entre as áreas rurais e

idades pequenas, que constituem sua região de influência, e a metrópole de Porto Alegre e sua região metropolitana. A presença nessas cidades, de filiais de corporações multinacionais, também faz com que elas intermedeiam fluxos globais de capitais, informações e produtos, relativos à atividade agroindustrial do tabaco, no caso de Santa Cruz do Sul, e à atividade do processamento de carne, no caso de Lajeado (Figura 5) (IBGE, 2020b)

Figura 5 - A rede urbana da Região Funcional 2 - 2018



Elaborado por Carolina Rezende Faccin a partir de IBGE (2010; 2020b).

Em um nível hierárquico intermediário outros centros se destacam por exercerem um papel complementar na rede urbana, polarizando municípios de seu entorno próximo. É o caso das cidades de Venâncio Aires e de Encantado, classificados como Centros Sub-regionais B; os centros de Sobradinho e Teutônia, como Centros de Zona A; e, por fim, como Centros de Zona B, as

idades de Arroio do Tigre, Arvorezinha e Candelária (Figura 5) (IBGE, 2020b).

Verifica-se que as cidades e as demais áreas da RF2 integram a região de influência da metrópole de Porto Alegre, dada a relativa proximidade espacial e as conexões e complementaridades funcionais que o sistema viário existente, de modo desigual, pode potencializar entre as cidades, traduzindo também a limitada complementaridade econômica e funcional existente entre as cidades da região. Observa-se, por fim, a existência de uma rede urbana fragmentada com frágeis ligações econômicas e demográficas entre o conjunto das cidades, e a existência de dois arranjos urbanos - o de Santa Cruz do Sul, e o de Lajeado (Figura 5).

2. Identificação das Áreas Urbanas Funcionais (FUAs)

Para a identificação das FUAs no território regional, inicialmente consideramos como ponto de corte os fluxos de deslocamentos para trabalho e estudo entre municípios da região dos Vales que alcançasse pelo menos o percentual de 5% da População Economicamente Ativa (PEA) do município de origem que se destinam para cidades que possuem no mínimo 15 mil habitantes.³

Observa-se que os fluxos com destino à cidade de **Santa Cruz do Sul**, são aqueles originados de cinco municípios: Vera Cruz (24%), Rio Pardo (16%), Sinimbu (9%), Passo do Sobrado (7%) e Vale do Sol (5%). Com destino a **Lajeado**, destacam-se os fluxos originados de um número maior de municípios (12): Cruzeiro do Sul (33%), Santa Clara do Sul (21%), Arroio do Meio (17%), Estrela (17%), Forquetinha (15%), Marques de Souza (12%), Bom Retiro do Sul (11%), Teutônia (6%), Colinas (6%), Encantado (6%), Mato

³ No Capítulo 1. "Policentrismo, cidades médias e redes urbanas regionais em regiões do Rio Grande do Sul: apresentando os referenciais e os caminhos da pesquisa", do presente livro, apresenta-se os procedimentos metodológicos utilizados para a delimitação das FUAs nas regiões de pesquisa selecionadas.

Leitão (5%) e Nova Bréscia (5%). Com destino para o município de **Teutônia**, são eles: Paverama (22%), Westfália (6%) e Fazenda Vilanova (6%). Também se destacam os fluxos de Mato Leitão para **Venâncio Aires** (11%); Tabai para **Triunfo** (10%); para **Estrela**, a partir de Bom Retiro do Sul (8%) e Fazenda Vilanova (5%); de Poço das Antas para **Westfália** (5%) e de Roca Sales para **Muçum** (6%) (Quadro 5) (IBGE, 2010).

Quadro 5 - Percentual dos deslocamentos pendulares para trabalho e estudo em relação à População Economicamente Ativa - 2010

Municípios de origem	PT	PEA	Municípios de destino								
			Lajea-do	Santa Cruz do Sul	Teutônia	Venâncio Aires	Triunfo	Estrela	Westfália	Muçum	
Cruzeiro do Sul	12320	7982	32,92 %								
Santa Clara do Sul	5697	3833	20,90 %								
Arroio do Meio	18783	12407	17,55 %								
Estrela	30619	19247	16,86 %								
Forquetinha	2479	1840	14,84 %								
Marques de Souza	4068	2738	12,09 %								
Bom Retiro do Sul	11472	6815	11,27 %					7,97 %			
Teutônia	27272	18234	6,22 %								
Colinas	2420	1579	5,83 %								
Encantado	20510	13005	5,75 %								
Mato Leitão	3865	2419	5,29 %			10,75%					
Nova Bréscia	3184	2082	5,04 %								

Vera Cruz	23983	14070		24,31%					
Rio Pardo	37591	17173		15,82%					
Sinimbu	10068	6395		9,46%					
Passo do Sobrado	6011	4039		7,35%					
Vale do Sol	11077	6750		5,20%					
Paverama	8044	5287			21,77%				
Westfália	2793	2052			6,34%				
Fazenda Vilanova	3697	2341			5,72%		5,55%		
Tabaí	4131	2174				9,75%			
Poço das Antas	2017	1297						5,01%	
Roca Sales	10284	6760							5,70%

Elaborado por Nicolas Billig de Giacometti, a partir de IBGE (2010).

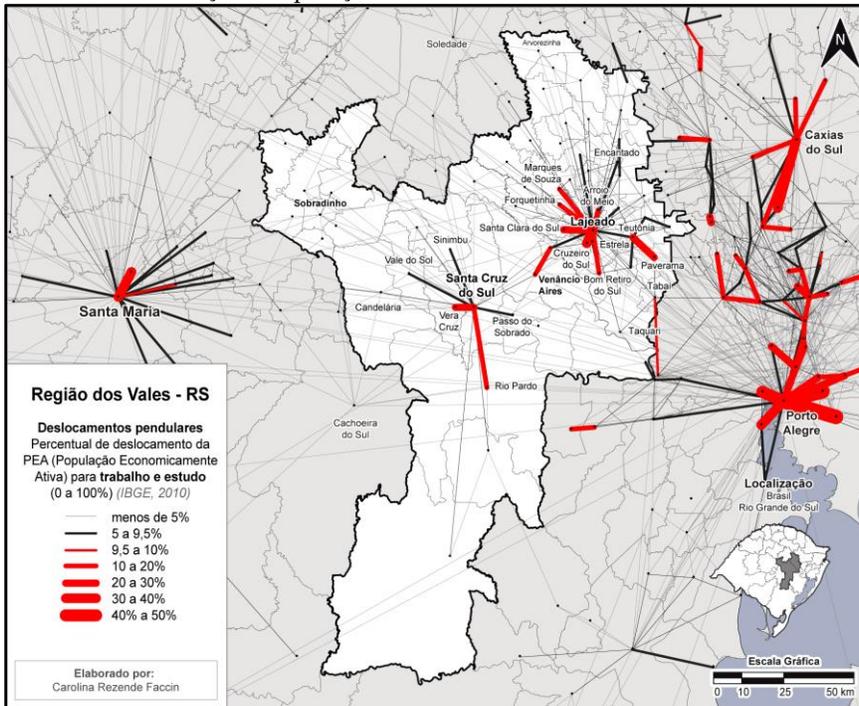
Os demais fluxos pendulares entre as demais cidades são pouco expressivos no conjunto da região. Vale ainda destacar que, há pouca expressividade nos deslocamentos pendulares no sentido Santa Cruz do Sul-Lajeado, assim como no sentido Lajeado-Santa Cruz do Sul os valores apresentados são irrelevantes do ponto de vista estatístico (Lajeado-Santa Cruz do Sul: 0,50% da PEA e Santa Cruz do Sul-Lajeado: 0,10% da PEA).

A baixa circulação de fluxos pendulares para trabalho entre as demais cidades das FUA's se deve a limitada divisão territorial do trabalho existente na região, advinda da especialização da atividade agroindustrial do tabaco e da produção de carne, comandada pelo capital transnacional, que concentra nas duas cidades médias as principais usinas de tabaco e frigoríficos, bem como fábricas de insumos e demais empresas fornecedoras que atuam na cadeia produtiva desses produtos. Além disso, parte significativa dos insumos para a produção industrial do tabaco, tem origem em

outras regiões do país e do exterior, limitando os fluxos intrarregionais.

Buscando melhor representar espacialmente os dados informados no Quadro 5, a Figura 6 apresenta um mapa com a espacialização dos deslocamentos pendulares para trabalho e estudo entre as cidades da região.

Figura 6 - Percentual dos deslocamentos pendulares para trabalho e estudo em relação à População Economicamente Ativa - 2010



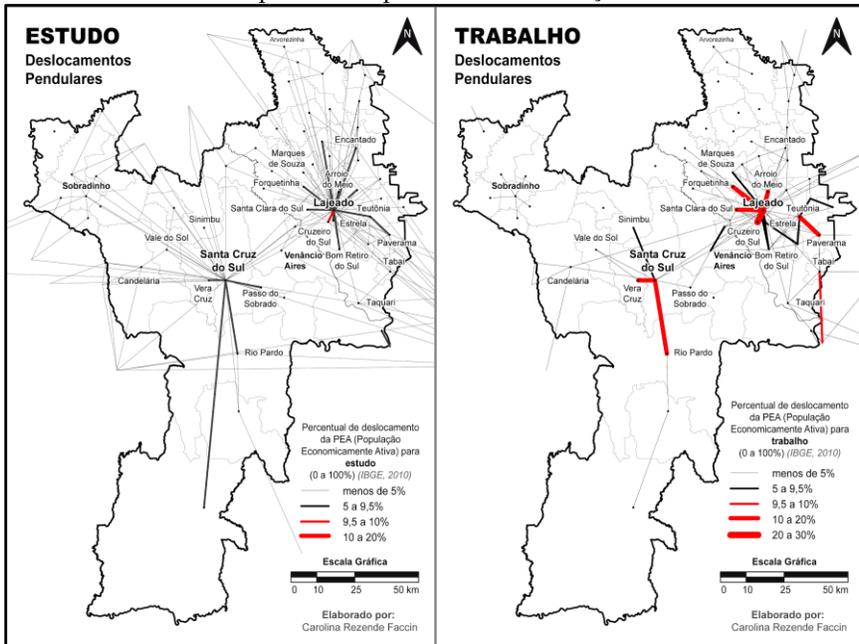
Elaborado por Carolina Rezende Faccin, a partir de IBGE (2010).

A Figura 7, por sua vez, apresenta, em um primeiro mapa, a distribuição de fluxos pendulares para estudo entre as cidades da RF2, e em um segundo mapa, os fluxos para trabalho.

Ao observar os deslocamentos pendulares para estudo e trabalho na RF2, percebe-se que os deslocamentos para trabalho se sobressaem aos deslocamentos para estudo. Na região do Vale do Rio Pardo, por exemplo, a PEA que se desloca para trabalho em direção à Santa Cruz

do Sul provém especialmente dos municípios de Vera Cruz e Rio Pardo com deslocamentos superiores a 9,5%. Já na região do Vale do Taquari, os deslocamentos para trabalho em direção à cidade de Lajeado, se realizam notadamente desde os municípios de Santa Clara do Sul, Cruzeiro do Sul, Forquetinha e Arroio do Meio, sendo estes igualmente superiores a 9,5% (Figura 7).

Figura 7 - Percentual dos deslocamentos pendulares para trabalho e deslocamentos pendulares para estudo em relação à PEA - 2010



Elaborado por Carolina Rezende Faccin, a partir de IBGE (2010).

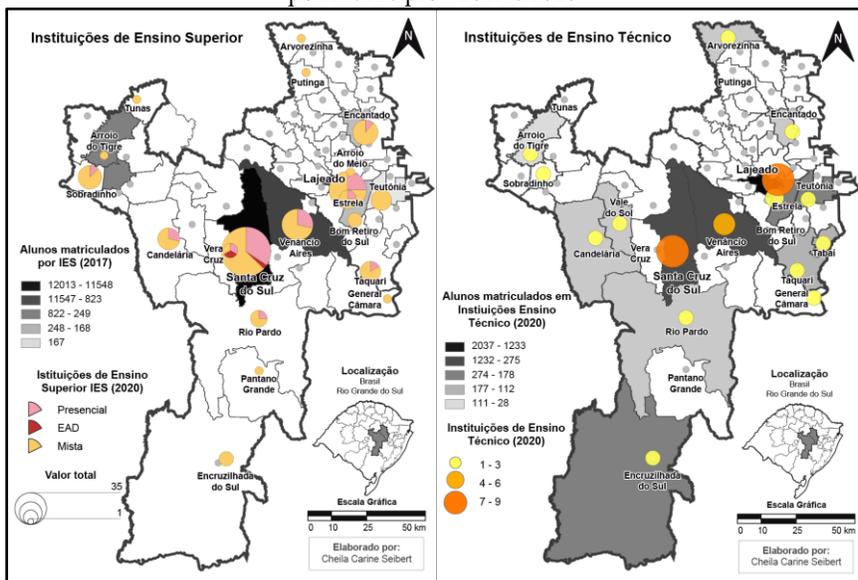
Os deslocamentos para estudo na PEA da Região Funcional 2 se configuram em sua maioria, entre 5 a 9,5% da PEA. Na região do Vale do Rio Pardo se destacam os fluxos em direção para Santa Cruz do Sul, vindos de Vera Cruz, Rio Pardo e Passo do Sobrado. Já na região do Vale do Taquari há um deslocamento para estudo superior a 9,5% entre Cruzeiro do Sul e Lajeado. Os demais fluxos relevantes para estudo se dão para a cidade de Lajeado, originados

desde Santa Clara do Sul, Estrela, Encantado, Arroio do Meio, Teutônia e Paverama (Figura 7).

Contudo, ao observar com atenção a Figura 7, nota-se que os fluxos com menos de 5% da PEA para estudo interligam vários municípios em direção às cidades médias de Santa Cruz do Sul e de Lajeado, evidenciando a função de ensino superior que essas cidades apresentam, através da presença e atuação nelas das universidades comunitárias (UNISC e UNIVATES, respectivamente) e de outras IES menores, reforçando o papel das instituições de ensino superior na dinâmica dos fluxos para estudo na região. Esses dois municípios atraem diversos estudantes em busca do ensino superior, por conta de suas importâncias como polos universitários. Embora com menor intensidade, os fluxos para estudo interligam várias cidades, evidenciando a relevância do transporte intermunicipal universitário diário na constituição da rede urbana regional.

De modo complementar, os dados apresentados na Figura 8 referente à distribuição territorial das instituições de ensino superior e do número de alunos na região, permitem observar que as cidades de Santa Cruz do Sul, Lajeado e Venâncio Aires se destacam por apresentar o maior número de Instituições de Ensino Superior (IES), de Instituições de Ensino Técnico, bem como, o de alunos matriculados, reforçando a centralidade dessas cidades na oferta regional do ensino superior e ensino técnico.

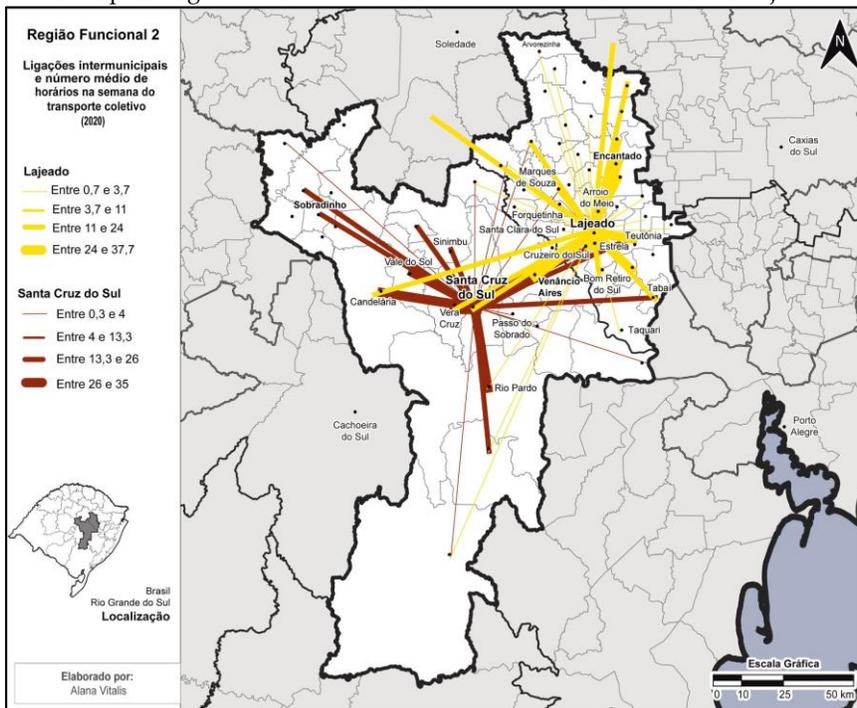
Figura 8 - Número de IES e Instituições de Ensino Técnico e alunos matriculados por município - 2017 e 2020



Elaborado por Cheila Carine Seibert, a partir de e-MEC (2020), INEP (2017) e INEP (2020).

Buscamos também considerar os dados referentes aos atuais fluxos de passageiros através do transporte coletivo intermunicipal, no interior da RF2. A Figura 9 apresenta os dados relativos às linhas de ônibus existentes entre os municípios e a quantidade média de horários diários disponíveis semanalmente, nos dias de segunda, sexta-feira e sábado. Verifica-se que a cidade de Santa Cruz do Sul mantém ligações mais intensas com as cidades de: Vera Cruz (35 horários), Venâncio Aires (32 horários), Candelária (24,3 horários), Rio Pardo (21 horários), Sinimbu (13,3 horários) e Sobradinho (9,3 horários). Já a cidade de Lajeado estabelece ligações mais representativas com as cidades de: Estrela (37,7 horários), Carazinho (27,7 horários), Fazenda Vilanova (24 horários), Arroio do Meio (20,7 horários), Encantado (20,7 horários), Teutônia (15,7 horários) e Venâncio Aires (15,7 horários).

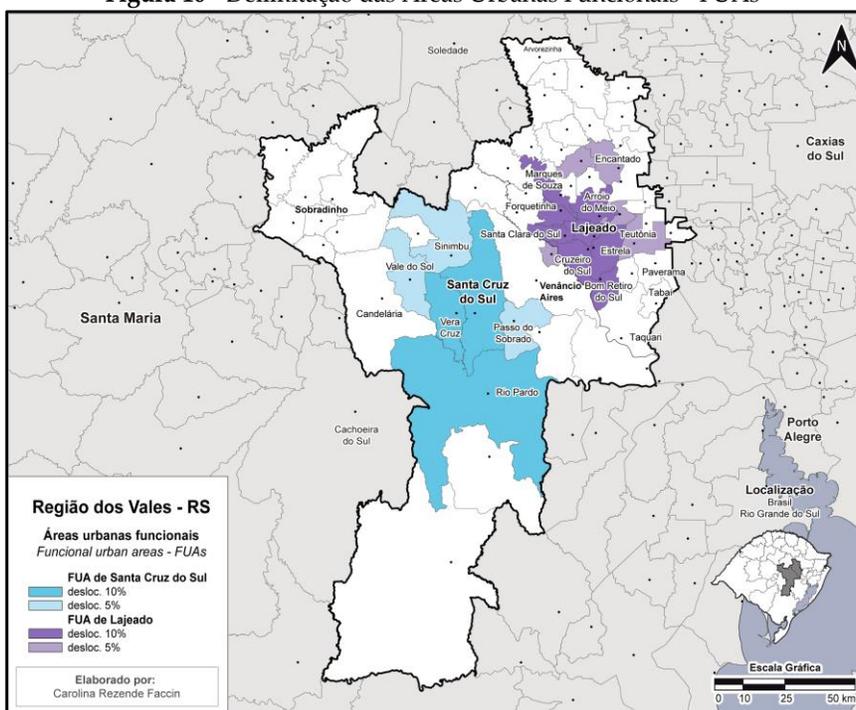
Figura 9 - Número de linhas/horários de ônibus intermunicipais entre os municípios Região Funcional 2 e as cidades de Santa Cruz do Sul e Lajeado



Fonte: Elaborado por Alana Vitalis, a partir dos quadros de horários das estações rodoviárias de Santa Cruz do Sul e Lajeado (2020).

Com base nos dados analisados, identificamos na RF2 a existência de duas FUAs: a de Santa Cruz do Sul e a de Lajeado. Na FUA de Santa Cruz do Sul, além da MUA de Santa Cruz do Sul, estão incluídos cinco municípios: Vera Cruz, Rio Pardo, Sinimbu, Passo do Sobrado e Vale do Sol. Na FUA de Lajeado, além da MUA de Lajeado, estão inclusos 12 municípios: Cruzeiro do Sul, Santa Clara do Sul, Arroio do Meio, Estrela, Forquetinha, Marques de Souza, Bom Retiro do Sul, Teutônia, Colinas, Encantado, Mato Leitão e Nova Bréscia (Figura 10).

Figura 10 - Delimitação das Áreas Urbanas Funcionais - FUAs



Elaborado por Carolina Rezende Faccin a partir de dados da pesquisa.

Quanto à estrutura relacional das FUAs de Santa Cruz do Sul e de Lajeado, essas apresentam fluxos preponderantemente monodirecionais, pois os fluxos pendulares mais intensos são aqueles que se destinam às cidades médias de Santa Cruz do Sul e Lajeado desde as demais cidades e áreas rurais do seu entorno. Essas duas cidades médias, polos regionais, concentram a oferta da maior parte dos empregos nos setores da indústria e de comércio e serviços existentes na região. A acessibilidade e a proximidade espacial entre os municípios e cidades de onde os fluxos se originam e as cidades médias que são centro dessas FUAs, são variáveis importantes que explicam essa dinâmica espacial (SILVEIRA et al., 2016).

Observa-se que as cidades médias de Santa Cruz do Sul e de Lajeado, ao mesmo tempo em que se consolidam, respectivamente, como centros regionais nos Vales do Rio Pardo e do Vale do

Taquari, também exercem influência expressiva e variada, na emissão, atração e intermediação de diferentes fluxos (pessoas, capital, produtos, insumos, informações) que circulam na rede urbana e no território da Região dos Vales.

Considerações finais

Pode-se observar a polarização das cidades médias de Santa Cruz do Sul e de Lajeado e sua centralidade na configuração espacial e dinâmica territorial das respectivas FUAs identificadas na região dos Vales, no Rio Grande do Sul. A polarização regional advinda da economia urbana diversificada e da centralidade econômica e educacional superior e técnica das cidades médias de Santa Cruz do Sul e de Lajeado, se evidenciam através dos fluxos pendulares para trabalho e estudo oriundos dos municípios, notadamente dos núcleos urbanos secundários que constituem essa região funcional.

Há, no conjunto do território regional, um incipiente processo de policentrismo, ainda muito condicionado pela frágil divisão territorial do trabalho que caracteriza a dinâmica de funcionamento dos setores agroindustrial do tabaco e da produção de carne, com fluxos pendulares, mas também de capital e de produtos muito desiguais no território. Os fluxos mais dinâmicos e intensos têm se concentrado sobretudo nas áreas centrais do território regional, onde as FUAs de Lajeado e de Santa Cruz do Sul estão localizadas, reforçando o dinamismo desse segmento espacial da rede urbana regional.

Essas duas cidades médias ao sediarem empresas locais e regionais, subsidiárias de multinacionais que atuam no País, e instituições regionais de ensino superior e de ensino técnico, e também ao atraírem fluxos materiais e imateriais internos e externos à região, exercem poder de comando e decisão sobre o conjunto da rede urbana regional. Por conta disso, influenciam ativamente a dinâmica de desenvolvimento territorial na escala da região dos Vales e participam de modo destacado na dinâmica de

desenvolvimento territorial da região centro oriental do Rio Grande do Sul, pela sua proximidade com a região metropolitana de Porto Alegre.

As configurações espaciais e as relações funcionais existentes nas FUAs de Lajeado e de Santa Cruz do Sul e na rede urbana regional se constituem como importantes arranjos territoriais a serem considerados na análise da dinâmica de desenvolvimento regional e na formulação e implementação de políticas públicas de planejamento e desenvolvimento territorial na escala regional da RF2.

Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). **Dados bancários por município**. 2010. Disponível em: <<https://dadosabertos.bcb.gov.br/>>. Acesso em 29 mar. 2021.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT). **Rodovias federais**. DNITGeo - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. 2015. Disponível: <<http://servicos.dnit.gov.br/vgeo/>>. Acesso em 29 mar. 2021.

INFRAESTRUTURA ESTADUAL DE DADOS ESPACIAIS (IEDE). **Estabelecimentos de gestão estadual**. 2019. Porto Alegre. Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional (SEPLAG) e Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN). Disponível em: <<https://iede.rs.gov.br/>>. Acesso em 29 mar. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo da Educação Superior - 2017**. Número de alunos matriculados por município. Brasília: INEP, 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-da-educacao-superior>>. Acesso em 29 mar. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em 29 mar. 2021.

_____. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2002-2017**. PIB *per capita* (2010) e VAB setorial (2010). Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pib-munic/tabelas>>. Acesso em 29 mar. 2021.

_____. **Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>>. Acesso em 29 mar. 2021.

_____. **Regiões de Influência das Cidades - REGIC 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/redes-e-fluxos-geograficos/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?t=acesso-ao-produto>>. Acesso em 29 mar. 2021.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas de Desenvolvimento Humano nos Municípios**. 2010. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/radar-idhm/>>. Acesso em 29 mar. 2021.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior - Cadastro e-MEC**. Brasília: MEC, 2020. Disponível em: <<https://emec.mec.gov.br/>>. Acesso em 29 mar. 2021.

RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS (RAIS). **Número de empregados por setor CNAE 2.0**. Disponível em:

<http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_vinculo_id/login.php>. Acesso em 29 mar. 2021.

SEPLAN; DEPLAN. **Perfis Socioeconômicos Regiões Funcionais de Planejamento**. Porto Alegre: SEPLAN/DEPLAN, 2015. Disponível: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134058-20150319163519perfis-todos.pdf>>. Acesso em 29 mar. 2021.

AS ÁREAS URBANAS FUNCIONAIS DAS CIDADES MÉDIAS DE IJUÍ, SANTO ÂNGELO E SANTA ROSA NA REGIÃO FUNCIONAL DE PLANEJAMENTO 7 - RIO GRANDE DO SUL ¹

Rogério Leandro Lima da Silveira
Daniel Claudy da Silveira
Carolina Rezende Faccin
Nicolas Billig de Giacometti
Tamara Francine da Silveira
Cheila Carine Seibert

Introdução

O capítulo integra os resultados parciais da pesquisa intitulada “Policentrismo e desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: Uma análise do papel das cidades médias e da rede urbana nos processos de coesão e desenvolvimento territorial, que desenvolvemos no GEPEUR, entre os anos de 2017 e 2020, com apoio da UNISC e do CNPq.

Na investigação analisa-se como ocorrem as interrelações entre a constituição e o funcionamento das áreas urbanas funcionais das cidades médias e das redes urbanas regionais, e os processos de coesão e desenvolvimento territorial, em contextos regionais não metropolitanos, do Rio Grande do Sul.

No presente capítulo busca-se identificar, caracterizar e analisar as áreas urbanas funcionais existentes no território da Região Funcional de Planejamento 7, bem como, a sua configuração

¹ A versão preliminar sobre a análise dos dados relativos às áreas funcionais das cidades de Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa, foi apresentada virtualmente durante o II Simpósio Latino americano de Estudos de Desenvolvimento Regional, em novembro de 2020, na UNIJUÍ, em Ijuí-RS.

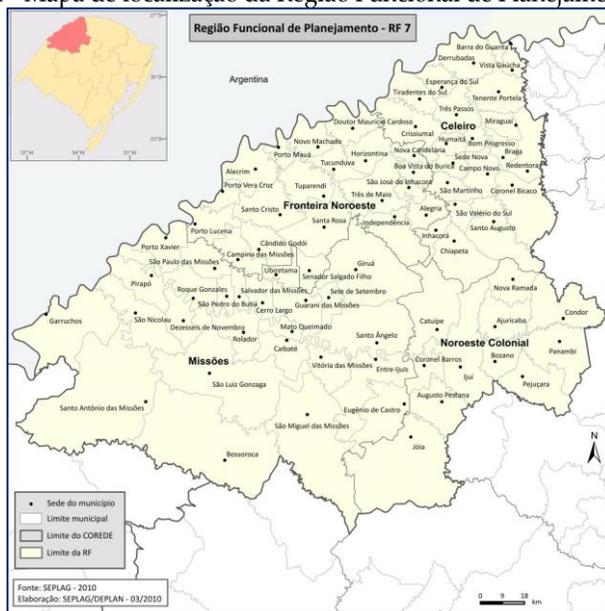
espacial, os principais fluxos e interações socioespaciais existentes entre as cidades da região, decorrentes dos movimentos pendulares para trabalho e estudo.

O texto está organizado em três partes, além desta introdução. Inicialmente, realiza-se uma caracterização territorial, demográfica e econômica da Região Funcional 7. Em um segundo momento identifica-se e analisa-se a configuração espacial das FUAs de Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa, destacando a centralidade dessas cidades na região. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

1. Caracterização regional

A Região Funcional de Planejamento 7 localiza-se na porção noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Seu território é composto pelas sub-regiões dos COREDEs Celeiro, Fronteira Noroeste, Missões e Noroeste Colonial que juntas totalizam atualmente a existência de 77 municípios (Figura 1).

Figura 1 - Mapa de localização da Região Funcional de Planejamento 7 - RS



Elaboração: SEPLAN/DEPLAN (2015, p. 55).

De acordo com o último Censo Demográfico do IBGE, em 2010 a região apresentava uma população total de 759.591 habitantes, sendo que, desse total, 31% residiam em áreas rurais e 69% em áreas urbanas. Apesar da predominância da população urbana na região, dos 77 municípios pertencentes à região, 40 apresentam mais de 50% da população residindo no meio rural. A população total regional estimada em 2020 foi de 754.718 habitantes, ou seja, houve nesse período de 10 anos, um decréscimo de 0,64% da população regional (IBGE, 2010; 2020).

O território regional apresenta baixa densidade demográfica (27,63 hab/km²), dada a estrutura fundiária com o predomínio da pequena propriedade rural. As maiores densidades demográficas estão nos principais centros urbanos como Panambi, Ijuí, Santo Ângelo, São Luiz Gonzaga localizados ao longo da BR 285, no sul da região, e em Santa Rosa, Três de Maio, Horizontina e Três Passos, articuladas pela BR 472 no centro-norte da região.

Quando consideramos o conjunto do território regional, alguns municípios se sobressaem quanto aos seus contingentes demográficos, grau de urbanização e consolidação de seus centros urbanos. Dentre eles, destacamos no quadro 1, aqueles que atualmente apresentam mais de 30 mil habitantes e expressivas taxas de urbanização, como são os casos de Ijuí com uma população total de 78.915 habitantes, Santo Ângelo com 76.275 habitantes e Santa Rosa com 68.587 habitantes. Juntas, essas três cidades médias respondiam por 39% da população urbana regional (IBGE, 2010).

Tais cidades se apresentam como cidades médias na rede urbana regional e estadual, e possuem importante centralidade no território regional, através de variadas e especializadas funções urbanas que desempenham por meio de atividades industriais, comerciais e de serviços públicos e privados. Essas três cidades médias dividem entre si a polarização do território regional, e promovem a articulação e a intermediação entre elas e as pequenas cidades e áreas rurais da região com a metrópole de Porto Alegre, através dos principais fluxos de pessoas, capitais e produtos que circulam na rede urbana regional (IBGE, 2010).

Quadro 1 - Região Funcional 7 e municípios com mais de 30 mil habitantes:
População total, urbana e rural e taxa de urbanização - 2000 e 2010

Unidades espaciais	População total		População urbana		População rural		Taxa urbanização 2000	Taxa urbanização 2010
	2000	2010	2000	2010	2000	2010		
Ijuí	78.461	78.915	67.397	71.550	11.064	7.365	85,90%	90,70%
Panambi	32.610	38.058	28.291	34.562	4.319	3.496	86,76%	90,81%
Santa Rosa	65.016	68.587	55.950	60.366	9.066	8.221	86,10%	88,00%
Santo Ângelo	76.745	76.275	64.900	71.804	11.845	4.471	84,60%	94,10%
São Luiz Gonzaga	39.553	34.556	32.752	30.508	6.801	4.048	82,81%	88,29%
Demais municípios	491.543	463.200	241.411	257.300	250.132	205.900	49,11%	55,55%
Região Funcional 7	783.928	759.591	490.701	526.090	293.227	233.501	62,60%	69,26%
Rio Grande do Sul	10.187.798	10.693.929	8.317.984	9.100.291	1.869.814	1.593.638	81,60%	85,10%

Elaborado por Tamara Silveira, a partir de IBGE (2010) e FEE (2017).

Além disso, percebemos maiores taxas de urbanização nesses municípios, quando comparamos aos demais municípios da região. No quadro 1 observa-se que os municípios de Ijuí e Panambi, localizados na sub-região do Noroeste Colonial, apresentaram uma taxa de urbanização de 90,70% e 90,81%, respectivamente, em 2010. Já na sub-região do COREDE Missões, os municípios de Santo Ângelo e de São Luiz Gonzaga, apresentaram os percentuais de 94,10% e 88,29%, respectivamente. Também se destaca entre eles, o município de Santa Rosa que é o mais populoso da sub-região do COREDE Fronteira Noroeste, e exibe uma taxa de urbanização de 88,00%, em 2010. Além desses municípios e suas respectivas cidades, destaca-se o município de Três Passos, que embora apresente contingente populacional abaixo de 30 mil habitantes, se coloca como o município mais populoso da sub-região do COREDE

Celeiro com uma população total de 23.965, e com uma taxa de urbanização de 79,5% em 2010 (IBGE, 2010).

Os dados do Quadro 1 revelam também que, em 2000, Ijuí era o município da região com maior número de habitantes e com maior população urbana. Já em 2010, enquanto o município de Ijuí permanece sendo o mais populoso, a cidade de Santo Ângelo passa a ocupar a posição de centro urbano mais populoso. Isso é decorrente da taxa de crescimento da população urbana em 10 anos e da taxa de urbanização de Santo Ângelo, as quais são, respectivamente, 1,01% e 94,1%, ultrapassando as taxas apresentadas pela RF 7 e pelo Estado (Quadros 1 e 2).

O Quadro 2 apresenta o comportamento, entre 2000 e 2010, da taxa geométrica de crescimento da população total, e da população rural e urbana, nos municípios com mais de 30 mil habitantes e do conjunto dos municípios da região. De modo geral, verificamos que no conjunto da Região Funcional 7 a população total apresentou uma taxa de crescimento demográfico negativa de -0,31%, inferior à taxa de crescimento da população total do Estado que foi de 0,48%. O crescimento demográfico foi ainda menor (-0,59%) no conjunto dos demais municípios da região, excluídos os municípios com mais de 30 mil habitantes. Dentre estes, apenas os municípios de Ijuí, Panambi e Santa Rosa apresentaram taxa de crescimento demográfico positiva, com 0,05%, 1,56% e 0,53%, respectivamente.

Quadro 2 - Taxa de crescimento geométrica da população total, urbana e rural entre 2000 e 2010

Municípios	População total	População urbana	População rural
Ijuí	0,05%	0,60%	-3,99%
Panambi	1,56%	2,02%	-2,09%
Santa Rosa	0,53%	0,76%	-0,97%
Santo Ângelo	-0,06%	1,01%	-9,28%
São Luiz Gonzaga	-1,34%	-0,71%	-5,06%
Demais municípios	-0,59%	0,64%	-1,93%
Região Funcional 7	-0,31%	0,69%	-2,25%
Rio Grande do Sul	0,48%	0,90%	-1,59%

Elaborado por Tamara Silveira, a partir de IBGE (2010) e FEE (2017).

Os dados evidenciam que essa taxa negativa de crescimento na população total regional, possivelmente esteja ocorrendo por conta da diminuição da população rural dos municípios da região. Nesse aspecto, a taxa de crescimento da população rural da região foi de -2,25% entre 2000 e 2010, também inferior à taxa de crescimento igualmente negativa da população rural do estado, que foi de -1,59%. Em alguns municípios como o de Santo Ângelo, São Luiz Gonzaga e Ijuí, a taxa de crescimento populacional foi ainda mais negativa com -9,28%, -5,06% e -3,99%, respectivamente.

Quando observamos a dinâmica da taxa de crescimento da população urbana verificamos que as taxas são positivas, com exceção da cidade de São Luiz Gonzaga. Também se observa que a cidade de Panambi ocupa a primeira posição em relação a taxa de crescimento da população urbana entre 2000 e 2010 alcançando 2,02%. Já entre as cidades médias da região, a de Santo Ângelo possui maior taxa de urbanização e maior taxa de crescimento geométrico da população urbana, em 2010, quando comparado à Ijuí e à Santa Rosa (Quadros 1 e 2).

De todo modo, observamos que os municípios dessas três cidades médias da região apresentaram em 2010 taxas de urbanização maiores do que as verificadas no conjunto da região e do Estado. Esse

intenso processo de urbanização ocorre em um território cuja economia regional é caracterizada por Silva Neto (2015, p. 107) “pela predominância da prática da agricultura familiar, mas muito mais dependente da produção de grãos (soja) do que as demais regiões do Estado. Tal particularidade faz com que a agricultura familiar dessa região seja muito menos intensiva” no que tange, por exemplo, a implementação da mão de obra ou ainda, a diversificação produtiva, que por consequência, tem provocado o empobrecimento da maioria dos agricultores nesse território

Quanto à distribuição das cidades da região por faixa de tamanho da sua população observa-se o predomínio de cidades pequenas que apresentam interações e relações de dependência com as três cidades médias da região. O Quadro 3 ilustra bem essa estrutura espacial urbana na região, pois 57 dos 77 núcleos urbanos existentes são cidades com menos de cinco mil habitantes, compondo o escalão inferior da rede urbana, enquanto no escalão superior destacam-se as três cidades intermédias, já referidas, com mais de 70 mil habitantes, cada (IBGE, 2010).

Quadro 3 - Número de cidades por faixa de tamanho da população urbana - 2010

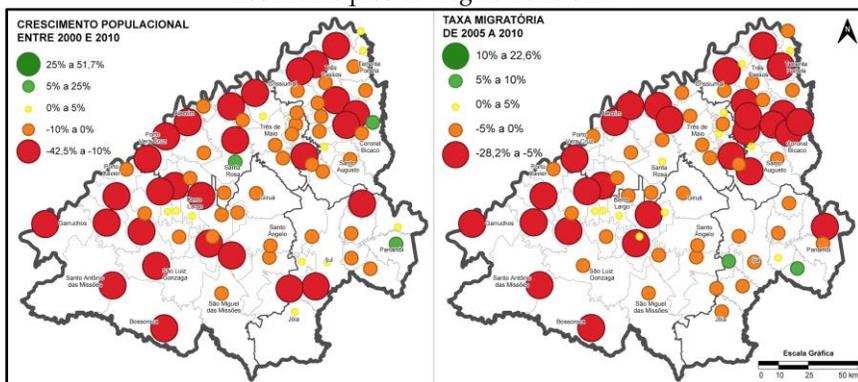
Até 5 mil hab.	De 5.001 a 10.000 hab.	10.001 a 20.000 hab.	20.001 a 50.000 hab.	50.001 a 100.000 hab.	Mais de 100.001 hab.
57	9	6	2	3	0

Elaborado por Carolina Faccin, a partir de IBGE (2010).

Avançando na caracterização regional, na Figura 2 apresenta-se, a partir do Censo Demográfico do IBGE de 2010, os dados relativos à taxa líquida de migração existente entre 2005 e 2010, e ao crescimento populacional por município entre 2000 e 2010. Com relação aos dados de crescimento populacional, dos 77 municípios, apenas 14 apresentaram crescimento positivo. Destaca-se, entre os percentuais mais altos, os municípios de Panambi (16,7%) e Redentora (15,5%). Observa-se ainda que, alguns dos municípios

com maior concentração populacional da região apresentam taxas positivas de crescimento, como Santa Rosa (5,5%) e Ijuí (0,58%).

Figura 2 - Taxa migratória (2010) e crescimento populacional (entre 2000 e 2010) nos municípios da Região Funcional 7

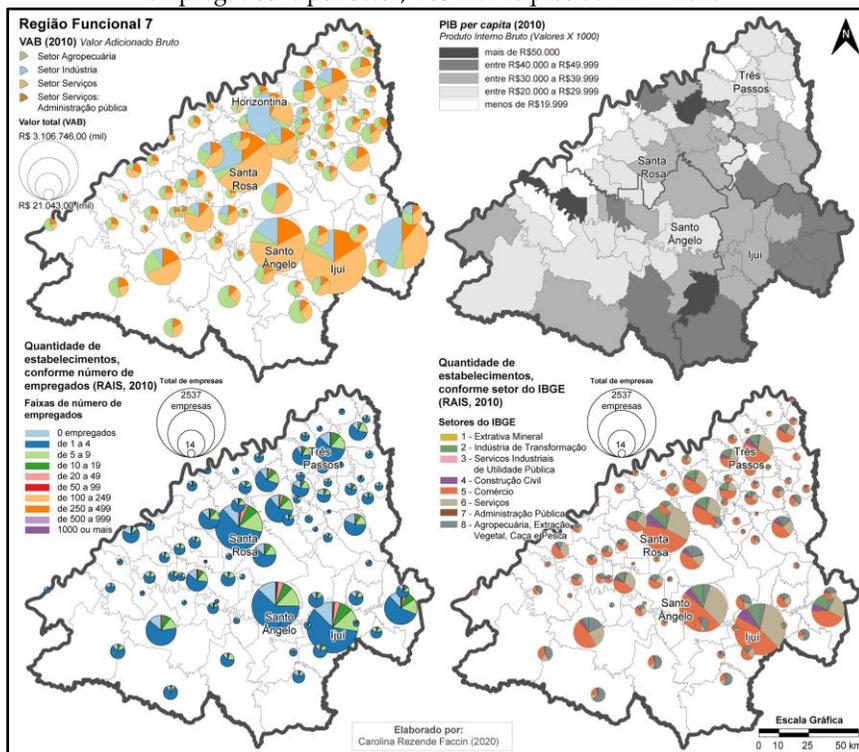


Elaborado por Carolina Faccin a partir de IBGE (2000; 2010).

As menores taxas de crescimento populacional (negativas), entre -10% e -30%, encontram-se em 28 municípios, predominantemente naqueles de pequeno porte. As menores taxas estão nos municípios de Caibaté (-31,6%), Porto Vera Cruz (-24,8%), Alegria (-19,8%) e Campo Novo (-18,8%). A região totaliza, de modo geral, uma média negativa, com -7,30% de crescimento populacional entre 2000 e 2010. Em relação à taxa líquida de migração, dos 77 municípios na região, 14 apresentaram uma taxa positiva. Destacam-se os municípios de Coronel Barros (9%) e Pejuçara (6,4%). Com as menores taxas, estão os municípios de Novo Machado (-13,7%), Alegria (-11,8%), Derrubadas (-11,63%), Tenente Portela (11,6%), Campo Novo (11,1%) e Braga (10,1%) (IBGE, 2010) (Figura 2).

Na Figura 3 apresenta-se os dados municipais de quatro variáveis que auxiliam na análise da dinâmica de desenvolvimento regional na RF7, a saber: o Valor Adicionado Bruto (VAB) setorial; o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*; e a quantidade de estabelecimentos conforme o número de empregados e o número de empresas por setor de atividade.

Figura 3 - VAB setorial, PIB per capita, nº de estabelecimentos por faixa de empregados e por setor, nos municípios da RF7 - 2010



Elaborado por Carolina Faccin, a partir de IBGE (2000; 2010; 2017).

Em relação ao PIB *per capita* dos municípios da região observa-se a desigualdade intrarregional em relação à produção e à renda gerada pelos municípios. Entre os municípios com PIBs *per capita* mais elevados em 2010, estão Horizontina (R\$ 48.657,00), Eugênio de Castro (R\$ 32.861,00) e Pejuçara (R\$ 29.881,00). Já entre os municípios com os PIBs *per capita* mais baixos, encontram-se Redentora (R\$ 6.698,00), Barra do Guarita (R\$ 7.366,00) e Dezesseis de Novembro (R\$ 8.039,00). O município de Horizontina apresenta dinâmica produtiva fortemente relacionada ao setor industrial, com a presença de complexo agroindustrial metalmecânico. Já nos municípios de Eugênio de Castro e Pejuçara, predomina uma estrutura fundiária concentrada, com o desenvolvimento da

cultura de soja influenciando, por sua vez, na geração de riqueza, visto que os dois municípios têm população abaixo de 5 mil habitantes. E Redentora, Barra do Guarita e Dezesseis de Novembro caracterizam-se por algumas semelhanças, tais como estarem em uma região de fronteira com Santa Catarina (Barra do Guarita e Redentora) e Argentina (Dezesseis de Novembro), que perfazem a região costeira do Rio Uruguai, com fragilidades em relação ao desenvolvimento de suas atividades econômicas (marginais e estagnadas), de infraestrutura e de geração de emprego e renda (IBGE, 2017) (Figura 3).

Observando a estrutura setorial e total do VAB, para cada município, verifica-se que os municípios com os maiores valores totais do VAB são os aqueles com maior dinamismo econômico e urbano, dentre os quais se destacam pela ordem Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo. Em relação ao setor de serviços, verifica-se uma expressiva importância desse setor na maior parte dos municípios. Esse setor representa mais de 50% da composição do VAB em 55 dos 77 municípios da região. Destacam-se os municípios de Ijuí (82% do VAB pertencente ao setor de serviços), Cerro Largo (80,5%), Porto Xavier (80%) e Santo Ângelo (77%). Quanto ao setor industrial, dois municípios se destacam com uma alta participação do VAB industrial: Horizontina, cujo percentual do VAB industrial é de 64%, e Panambi, com 45%. Quanto ao VAB Agropecuária, verifica-se que em 36 dos 77 municípios da região, notadamente nos municípios de pequeno porte, as atividades agropecuárias respondem por 40% a 60% do VAB municipal (IBGE, 2017) (Figura 3).

Quanto à distribuição espacial do número de estabelecimentos empresariais por faixa de empregados, observamos na Figura 3, a ampla presença no conjunto dos municípios de micro e pequenas empresas, que possuem até 09 e de 10 a 19 empregados, respectivamente. De um total de 17.231 empresas na RF em 2010, um contingente de 15.092 empresas, ou 87,58% eram microempresas. Já as pequenas empresas, somavam nesse período um total de 1.263 empresas, ou 7,32%. A grande maioria dessas empresas são de origem familiar e se vinculam às atividades

básicas de comércio e serviços e pequenas indústrias ligadas às atividades da economia urbana e da economia rural predominante nos municípios, qual seja, a da agroindustrialização da soja, do trigo, e do leite, e da indústria metal mecânica de máquinas e implementos agrícolas.

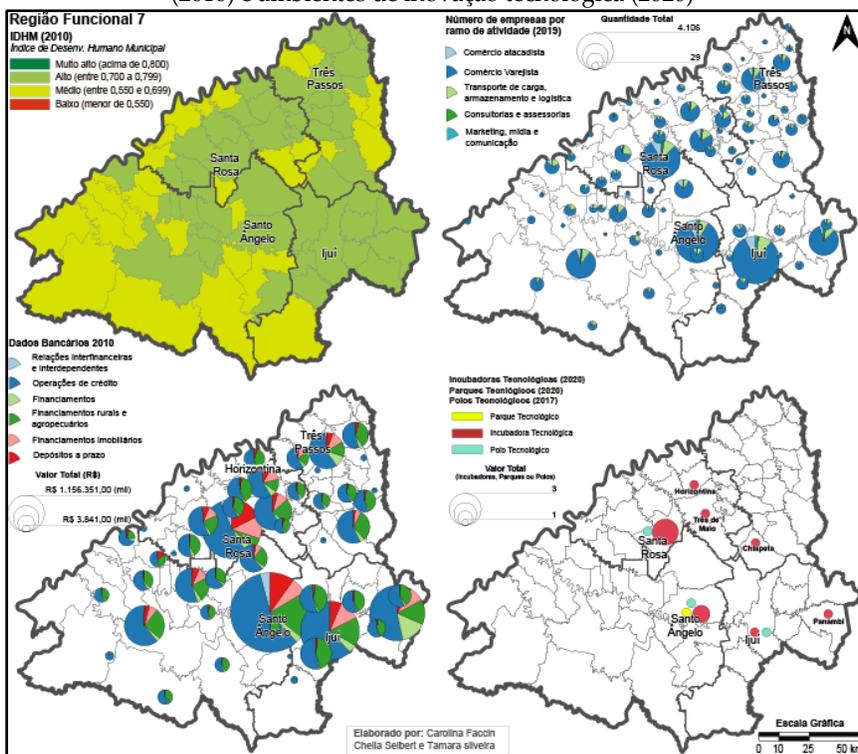
As cidades médias de Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo são as que concentram a maior parte dos estabelecimentos empresariais. A cidade de Ijuí apresenta 2.217 empresas ou 12,86% do total regional. Santa Rosa possui 1.895 empresas (11%) e a cidade de Santo Ângelo apresenta 1.888 empresas (11%). Há uma certa distribuição equitativa de empresas entre essas três cidades médias, que juntas respondem então por 34% das empresas da região.

Observamos ainda uma distribuição desigual no território regional do número de estabelecimentos empresariais por setores econômicos classificados pelo IBGE. As cidades médias de Santo Ângelo, Santa Rosa e Ijuí têm uma dinâmica concentrada nas atividades comerciais e nos serviços. Salienta-se que tais municípios, como anteriormente mencionado, apresentam maior estrutura e complexidade urbana, no que tange às atividades de serviços em saúde, em educação e nos demais serviços prestados por órgãos e autarquias públicas. Nesses quesitos, tais municípios caracterizam-se por serem polos regionais, centralizando tais atividades comerciais e de prestação de serviços junto aos seus municípios de influência, atraindo nesse contexto fluxos populacionais, e por consequência, refletindo-se sobre a atração e geração de renda regionais (RAIS, 2010) (Figura 3).

Complementarmente a Figura 4 traz a representação da distribuição espacial de quatro outras variáveis que nos permitem trazer novos elementos para a caracterização da RF7. São elas: o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 2010; o número de empresas por ramo de atividades do setor de serviços, de acordo com a Receita Federal, em 2019; as operações bancárias e os montantes movimentados de acordo com o Banco Central, em 2010; e os ambientes de inovação científica e tecnológica existentes na região, de acordo com dados da SDECT-RS, em 2017.

Em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 2010, observa-se que a grande maioria dos seus municípios está na faixa de alto e médio índice de desenvolvimento humano. Destacam-se, na faixa de alto desenvolvimento, os municípios de Horizontina, com IDHM de 0,783, Ijuí, com 0,781, Santo Ângelo, com 0,772, e Santa Rosa, com 0,769. O município com menor valor de IDHM é Redentora, com 0,631 (Figura 2) (PNUD, 2010).

Figura 4 - IDHM (2010), estabelecimentos comerciais (2019), operações bancárias (2010) e ambientes de inovação tecnológica (2020)



Elaborado por Carolina Faccin, Cheila Seibert e Tamara Silveira, a partir de PNUD (2010), BACEN (2010) e Receita Federal (2019), SITC (2020) e SDECT (2017).

Uma outra variável destacada na Figura 4 é a distribuição espacial do número de empresas comerciais (Atacado e Varejo) existentes nos municípios da região. A atividade comercial é de

fundamental importância na economia urbana e regional por promover tanto o atendimento das demandas de produtos duráveis e não duráveis demandadas pelo consumo consumptivo da população local e regional, quanto por fornecer os produtos, insumos, e equipamentos demandados através do consumo produtivo das empresas, instituições e organizações locais e regionais. Observa-se que essa atividade está presente, ainda que de modo desigual, em todos os municípios da região, e a maior parte dos estabelecimentos do comércio varejista estão localizados nas cidades médias de Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo, de onde abastecem não apenas a demanda de seus municípios, mas do conjunto da RF7 e dos municípios localizados na parte noroeste da RF8. Já o comércio atacadista é realizado através de um número menor de estabelecimentos concentrados em sua maioria nessas três cidades médias, de onde ocorre o abastecimento de grande parte dos pequenos estabelecimentos comerciais varejistas localizados no território regional. Além do comércio, outras atividades especializadas que integram o setor terciário, como os serviços de marketing, mídia e comunicação, de assessorias e consultorias especializadas, e de transporte e logística, são oferecidas sobretudo por empresas especializadas localizadas igualmente nessas três cidades médias para o atendimento da demanda regional (Figura 4).

Igualmente se faz importante para caracterizar a dinâmica de desenvolvimento regional a análise da distribuição espacial das operações bancárias e das movimentações financeiras e de capital que circulam no território regional. A distribuição entre os municípios da região do financiamento bancário das atividades produtivas rurais e urbanas, das demandas sociais como imóveis e habitação, automóveis, equipamentos, dentre outros bens de consumo duráveis e não duráveis, possibilitam verificar uma dada demanda de financiamentos e de investimentos de capital, bem como, como se organiza a estrutura dos serviços bancários instalada na região. A circulação do capital financeiro e os serviços de financiamento e aplicações financeiras no território se faz por

uma dada estrutura bancária organizada em agências e postos de atendimento que se distribui no espaço regional, de acordo com a importância econômica e nível de demanda existente nos municípios e em suas cidades.

Nesse aspecto a Figura 4 nos permite observar que são as cidades médias de Santa Rosa, Santo Ângelo e de Ijuí aquelas que concentram a maior parte das operações bancárias realizadas e do volume de capital financeiro movimentado na região. As instituições financeiras e as agências bancárias dos principais bancos comerciais privados e estatais instalados nesses municípios, além de atender a demanda por financiamento da população em geral, quanto à aquisição de moradia, imóveis e demais bens duráveis, também atende o financiamento das empresas que atuam na economia urbana local, e daquelas empresas que produzem insumos, equipamentos e serviços especializados para as distintas etapas produtivas das cadeias agroindustriais da soja, do trigo e da produção de laticínios, instaladas principalmente nas cidades médias da região.

Outra variável da dinâmica regional a ser considerada, e que também está representada na Figura 4, se refere a existência e a distribuição espacial, na região, de ambientes de inovação científica e tecnológica, os quais se apresentam sob forma de Parques Tecnológicos, Incubadoras Tecnológicas e Pólos de Modernização ou Inovação Tecnológicos. Nesse sentido, cabe destacar a significativa presença de Incubadoras Tecnológicas na RF7, notadamente nas cidades médias de Santa Rosa, Santo Ângelo e Ijuí, mas também em cidades menores como Panambi, Horizontina, Três de Maio e Chiapeta. Além disso, nota-se a presença de três polos tecnológicos, situados nos municípios de Santo Ângelo, Santa Rosa e Ijuí, sendo que a UNIJUÍ é a unidade executora nos COREDEs Noroeste Colonial (campus Ijuí) e Fronteira Noroeste (Santa Rosa). Já, o campus da URI em Santo Ângelo, além de ser a unidade gestora do Polo Tecnológico do COREDE Missões, sedia também o Parque Científico e Tecnológico das Missões. Observa-se assim que tais cidades têm reforçado a sua centralidade na região

através do desenvolvimento de empresas e de empregos nesse setor de ciência, tecnologia e informação.

A Figura 5 apresenta a organização atual da rede urbana regional, a partir de dados do estudo Região de Influência das Cidades – REGIC 2018, do IBGE. As cidades médias de Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa são classificadas como Centros Subregionais A na estrutura hierárquica da rede urbana brasileira, conforme o estudo REGIC 2018. Em um nível inferior, como Centros Subregionais B, estão os municípios de Cerro Largo, São Luiz Gonzaga, Três de Maio e Três Passos. Está classificado como Centro de Zona A o município de Panambi e, como Centro de Zona B, os municípios de Boa Vista do Buricá, Chiapeta, Santo Augusto, Horizontina, Santo Cristo, Tucunduva e Tenente Portela (IBGE, 2020b) (Figura 5).

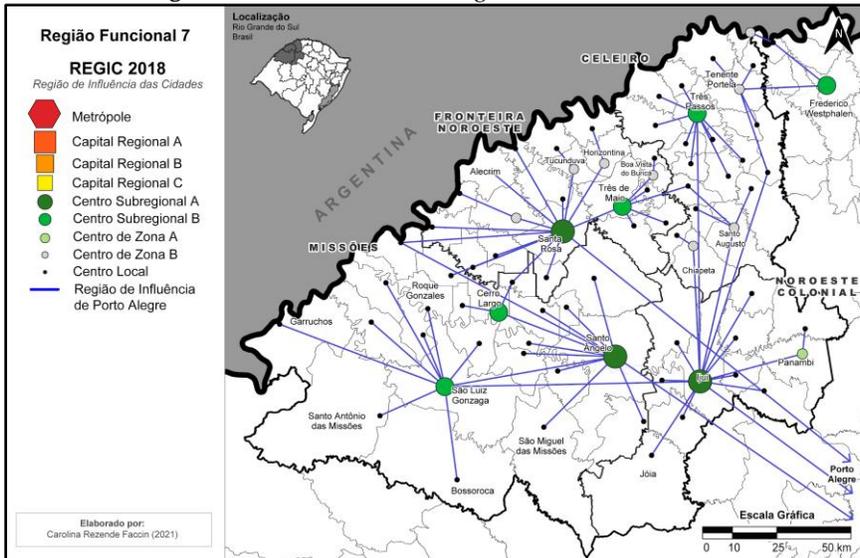
Observa-se que as cidades de Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa possuem papel de destaque na rede urbana regional. De acordo com Ferreira (2019, p. 75):

Os três municípios apresentam algumas características típicas de aglomerações urbanas, como a presença de fluxos de população entre cidades, no entanto não estão sob o comando regional de uma cidade núcleo que se destaque associado a ausência de conurbação. Constituem, portanto, um papel privilegiado na organização do espaço, o que leva a novas divisões espaciais do trabalho e a reorganização de centros urbanos cercados por áreas em processo de esvaziamento.

A maior parte dos pequenos municípios e seus núcleos urbanos apresentam estruturas econômicas de baixa complexidade e especialização nos setores industriais, e de comércio e serviços. Isso significa que grande parte deles são abastecidos pelos serviços prestados pelas cidades médias de Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa nas áreas relacionadas à saúde, à educação, mas também do comércio atacadista e de varejo especializado. Além disso, essas três cidades médias concentram parte significativa das empresas e dos empregos regionais, engendrando fluxos diários e semanais

importantes no âmbito da rede urbana regional que influenciam a dinâmica econômica e produtiva regional.

Figura 5 - A rede urbana da Região Funcional 7 - 2018



Elaborado por Carolina Faccin a partir de IBGE (2020).

Além disso, observa-se que a economia e a dinâmica de desenvolvimento regional apresentam intensa relação com as atividades agroindustriais, industriais e de serviços ligadas às cadeias produtivas da soja e do trigo, e da produção de carne suína. Tal dinâmica produtiva estrutura a divisão territorial do trabalho na região organizando as relações econômicas e os fluxos de capitais, produtos, informações e pessoas entre as áreas rurais e as cidades, e entre as pequenas cidades e as cidades intermediárias da região, bem como dando o ritmo e a abrangência espacial das trocas comerciais e das relações de trabalho regionais.

2. Identificação das Áreas Urbanas Funcionais (FUAs)

Para a identificação das FUAs no território regional, inicialmente consideramos como ponto de corte os fluxos de

deslocamentos para trabalho e estudo entre municípios da região dos Vales que alcançasse pelo menos o percentual de 5% da População Economicamente Ativa (PEA) do município de origem que se destinam para cidades de no mínimo 15 mil habitantes. Os fluxos com destino à cidade de **Ijuí** são originados de sete municípios: Bozano (9,97%), Augusto Pestana (9,3%), Catuípe (8,7%), Coronel Barros (7,5%), Ajuricaba (7,1%), Pejuçara (5%) e Nova Ramada (5%). Para **Santa Rosa**, os fluxos são originados de quatro municípios: Tuparendi (17,54%), Porto Mauá (7,49%), Tucunduva (7,2%) e Santo Cristo (7%). E, para **Santo Ângelo**, destaca-se os fluxos a partir do município de Entre Ijuís (15,87%) (Quadro 5) (IBGE, 2010).

Outros fluxos que se destacam no território regional são os para o município de **Horizontina**, a partir de Doutor Maurício Cardoso (7,48%) e Tucunduva (6,1%); para **Humaitá**, a partir de Sede Nova (6,4%); para **Miraguaí**, desde Redentora (5,4%); para **Panambi**, a partir de Condor (9,8%) e Pejuçara (5%); para **Três de Maio**, a partir de Independência (8,3%) e São José do Inhacorá (6%); e para **Três Passos**, desde Bom Progresso (9,7%) e Esperança do Sul (5,5%). Os demais fluxos pendulares entre as demais cidades são pouco expressivos no conjunto regional, não alcançando o mínimo de 5%.

Quadro 5 - Percentual dos deslocamentos pendulares para trabalho e estudo em relação à População Economicamente Ativa (%) - 2010

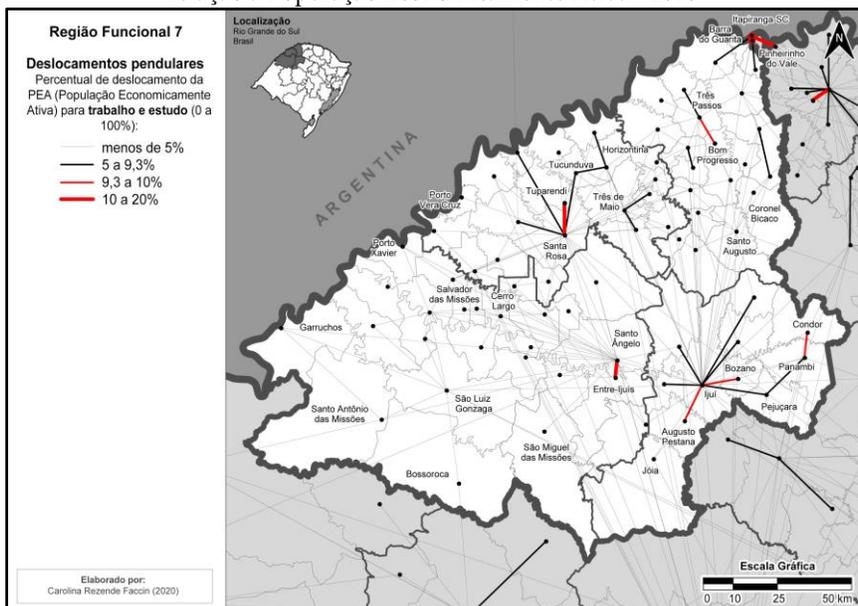
Municípios de origem	Municípios de destino								
	Horizontina	Humaitá	Ijuí	Miraguaí	Panambi	Santa Rosa	Santo Ângelo	Três de Maio	Três Passos
Doutor Maurício Cardoso	7,48								
Tucunduva	6,10					7,21			
Sede Nova		6,42							

Bozano			9,97					
Augusto Pestana			9,31					
Catuípe			8,71					
Coronel Barros			7,50					
Ajuricaba			7,10					
Pejuçara			5,03		5,08			
Nova Ramada			5,00					
Redentora				5,41				
Condor					9,82			
Tuparendi						17,54		
Porto Mauá						7,49		
Santo Cristo						7,02		
Entre-Ijuís							15,87	
Independência								8,34
São José do Inhacorá								6,06
Bom Progresso								9,72
Esperança do Sul								5,58

Elaborado por Nicolas Billig de Giacometti, a partir de IBGE (2010).

Buscando melhor representar espacialmente os dados informados no Quadro 5, a Figura 6 apresenta um mapa com a espacialização dos deslocamentos pendulares para trabalho e estudo entre as cidades da região.

Figura 6 - Percentual dos deslocamentos pendulares para trabalho e estudo em relação à População Economicamente Ativa - 2010

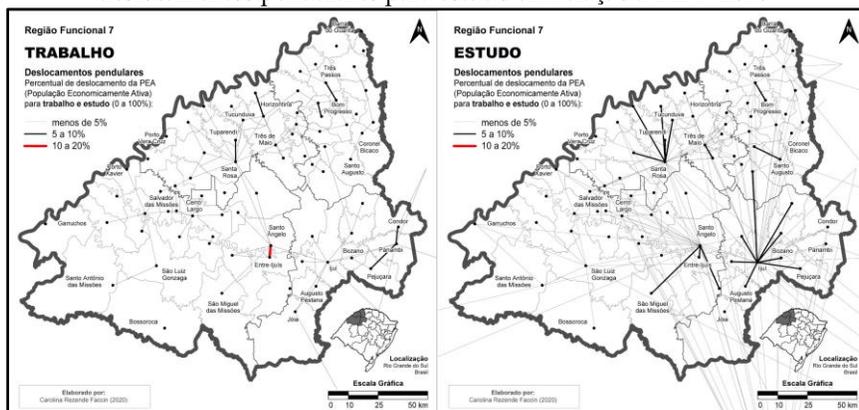


Elaborado por Carolina Rezende Faccin, a partir de IBGE (2010).

A Figura 7, por sua vez, apresenta de modo mais detalhado, em um primeiro mapa, a distribuição de fluxos pendulares para estudo entre as cidades da RF7, e em um segundo mapa, os fluxos para trabalho. Ao analisarmos o mapa de deslocamentos para **estudo**, verifica-se um número maior de municípios que originam fluxos pendulares para as cidades médias de Santo Ângelo, Ijuí e Santa Rosa. Os municípios de Entre-Ijuís, Eugênio de Castro e São Miguel das Missões apresentam deslocamentos pendulares para estudo acima de 5% para Santo Ângelo. Em direção à cidade de Ijuí, destacam-se os fluxos originados de Ajuricaba, Augusto Pestana, Bozano, Catuípe, Coronel Barros e Nova Ramada; de Tuparendi, Tucunduva e Porto Mauá para Santa Rosa; de Independência para Três de Maio e, de São Valério do Sul para Santo Augusto. Entre os deslocamentos da PEA para **trabalho**, destacam-se os fluxos do município de Entre-Ijuís para Santo Ângelo (10,84%); de Tuparendi para Santa Rosa (8,16%); Doutor Maurício Cardoso para Horizontina (5,11%); Bom Progresso para Três

Passos (5,26%); e Condor (6,58%) e Pejuçara (4,07%) para Panambi (IBGE, 2010) (Figura 7).

Figura 7 - Percentual dos deslocamentos pendulares para trabalho e deslocamentos pendulares para estudo em relação à PEA - 2010



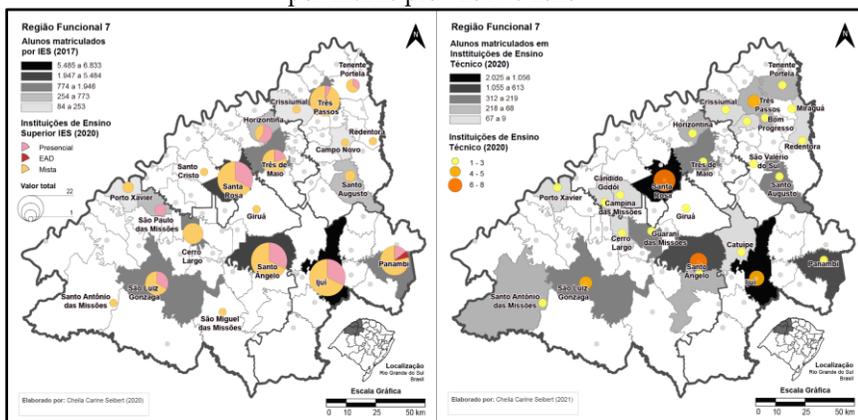
Elaborado por Carolina Rezende Faccin, a partir de IBGE (2010).

De modo a complementar, os dados apresentados na Figura 8 referente à distribuição territorial das instituições de ensino superior e do número de alunos na região, permitem observar que, as cidades de Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa se destacam por apresentar o maior número de Instituições de Ensino Superior (IES), bem como o de alunos matriculados, reforçando a centralidade dessa cidades na oferta regional do ensino superior. Em relação à quantidade de IES, percebe-se que as três cidades médias apresentam valores relativamente semelhantes. Ijuí e Santo Ângelo com 22 IES cada, e Santa Rosa, com 21 IES. No entanto, ao analisar os dados referentes ao número de alunos matriculados em IES por município, nota-se que Ijuí se destaca com 6.833 alunos (26% do total de alunos da região), em seguida tem-se Santo Ângelo, com 5.484 alunos (21%) e Santa Rosa, com 4.333 (16%). Essas três cidades concentram 63% do total de alunos matriculados em IES na região (e-MEC, 2020; INEP, 2017) (Figura 8).

Complementarmente, a Figura 8 também apresenta o número de Instituições de Ensino Técnico, bem como, o número de alunos

matriculados nessas instituições. Nesse sentido, em consonância com os dados referentes a IES, observou-se que as cidades de Santo Ângelo, Santa Rosa e Ijuí se destacam quanto à Educação Profissionalizante. No entanto, com relação ao número de Instituições de Ensino Técnico, o destaque foi de Santa Rosa com 8 instituições, seguida de Santo Ângelo com 6 e Ijuí com 5. Através dos dados referentes ao número de alunos matriculados em Ensino Técnico de Nível Médio, observou-se que Santa Rosa continua apresentando o maior valor, com 2.025 alunos (23% do total de matrículas da região), porém Ijuí se sobressai a Santo Ângelo, apresentado respectivamente 1.769 (20%) e 1.056 alunos (12%). Juntas, as três cidades concentram 55% do total de alunos matriculados em Instituições de Educação Técnica de Nível Médio na região (INEP, 2020).

Figura 8 - Número de IES e Instituições de Ensino Técnico e alunos matriculados por município - 2017 e 2020



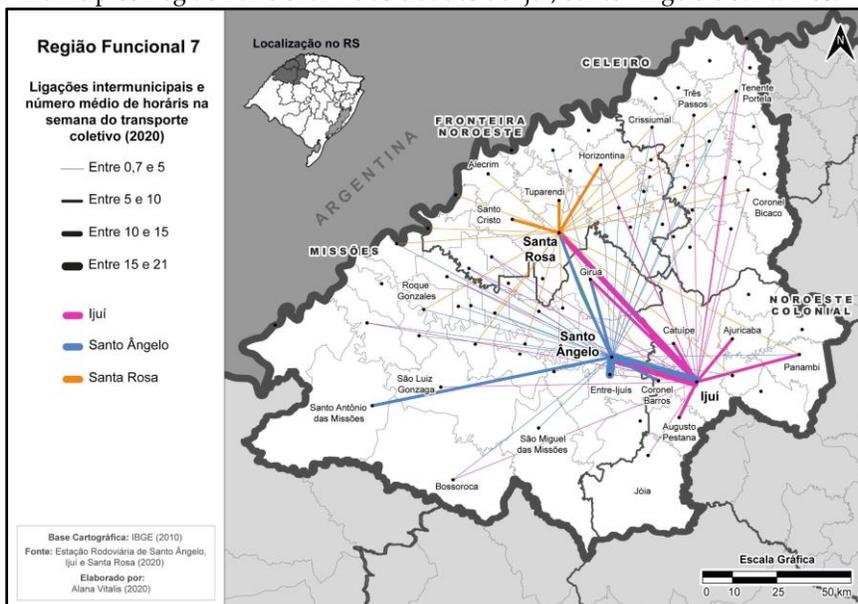
Elaborado por Cheila Carine Seibert, a partir de e-MEC (2020), INEP (2017) e INEP (2020).

Na análise sobre as relações espaciais entre as cidades da rede urbana regional, notadamente aquelas que integram as possíveis áreas urbanas funcionais existentes no território regional, buscou-se também considerar os dados referentes aos atuais fluxos de passageiros através do transporte coletivo intermunicipal, no

interior da RF7. A Figura 9 apresenta os dados relativos às linhas de ônibus existentes entre os municípios e a quantidade média de horários diários disponíveis semanalmente, nos dias de segunda, sexta-feira e sábado. Observa-se que Santa Rosa mantém ligações mais intensas com as cidades de Giruá (12,66), Três de Maio (8,33), Tuparendi (8), Santo Cristo (7,66) e Horizontina (6), evidenciando a ampliação das relações dessa cidade intermédia com outras cidades na região. A cidade de Santo Ângelo mantém ligações mais intensas com Entre-Ijuís (17), com Giruá (9,33) e com Santo Antônio das Missões (5,66). Por fim, verificamos que a cidade intermédia de Ijuí estabelece ligações mais representativas com as cidades de Catuípe (9) Ajuricaba (8), Giruá (8,33) e Panambi (6).

Os dados da Figura 9 também permitem observar a existência de intensos embora distintos fluxos de ligação entre as três cidades intermédias da região. Santa Rosa apresenta 11,66 ligações com Santo Ângelo e 11,33 com Ijuí. Santo Ângelo têm 12 ligações com Ijuí e 9 com Santa Rosa, enquanto Ijuí apresenta 14,33 com Santa Rosa e 13,66 com Santo Ângelo. Tais ligações de transporte coletivo entre essas cidades principais da região evidenciam a existência de importantes fluxos de deslocamento para trabalho, decorrentes da articulação funcional entre suas economias urbanas, resultantes da divisão territorial do trabalho existente na região e na rede urbana regional, ambas assentadas nas atividades agroindustriais, industriais e de serviços ligadas às cadeias produtivas da soja, do trigo e da carne, principalmente.

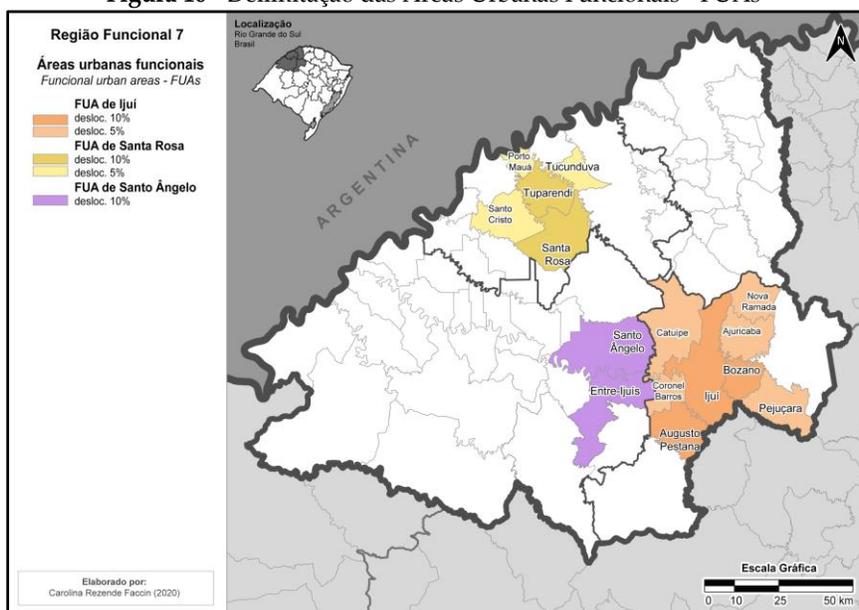
Figura 9 - Número de linhas/horários de ônibus intermunicipais entre os municípios Região Funcional 7 e as cidades de Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa



Fonte: Elaborado por Alana Vitalis, a partir dos quadros de horários das estações rodoviárias de Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa (2020).

Os dados apresentados evidenciam que parte importante desses estudantes se deslocam pendularmente para as IES localizadas em Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa, dada a proximidade espacial e a conectividade viária dessas com as demais cidades da região. Os dados sobre o número de linhas e horários de transporte intermunicipal de passageiros igualmente reforçam essa evidência e permitem complementar a análise.

Figura 10 - Delimitação das Áreas Urbanas Funcionais - FUAs



Elaborado por Carolina Rezende Faccin a partir de dados da pesquisa.

Dessa forma, a análise dos dados apresentados até então indicam a existência na RF7 de três Áreas Urbanas Funcionais (FUAs): a FUA de Santa Rosa apresenta como núcleo urbano principal a cidade de Santa Rosa e, como núcleos secundários, a cidade de Tuparendi, Tucunduva, Santo Cristo e Porto Mauá. A FUA de Santo Ângelo tem como núcleo principal Santo Ângelo e a cidade de Entre-Ijuís como núcleo secundário. Por sua vez, a FUA de Ijuí apresenta como núcleo principal a cidade intermédia de Ijuí e como núcleos urbanos secundários as cidades de Augusto Pestana, Bozano, Catuípe, Coronel Barros, Ajuricaba, Pejuçara e Nova Ramada (Figura 10).

Considerações finais

Na Região Funcional de Planejamento 7 observa-se a existência de uma rede urbana regional que apresenta uma estrutura urbana relativamente equilibrada e uma organização

policêntrica, com as cidades intermediárias de Ijuí, Santo Ângelo e de Santa Rosa que estão espacialmente bem distribuídas no território regional. Tais cidades, participam ativamente da divisão territorial do trabalho regional, apresentando níveis relevantes de centralidade através das suas economias urbanas.

Essas cidades intermediam fluxos oriundos de suas regiões de influência e das cidades maiores localizadas em outras regiões e da região metropolitana de Porto Alegre. Apresentam um conjunto de atividades industriais e de serviços que atendem as demandas das cadeias produtivas da soja, do trigo e da produção de carne, bem como, concentram as oportunidades de emprego urbano e oferta de ensino superior na região atraindo fluxos de deslocamentos pendulares de trabalho e estudo, oriundos dos municípios localizados em suas respectivas áreas de influência.

Os resultados da pesquisa apontam a possível existência de três FUAs, centralizadas e comandadas pelas respectivas três cidades médias referidas. A utilização dos dados de deslocamentos pendulares para trabalho e estudo, em conjunto com os dados dos fluxos dos transportes intermunicipais de passageiros e os dados sobre a distribuição de IES e de alunos de ensino superior na região, evidenciam que as FUAs das cidades intermediárias de Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa, se ainda não estão plenamente afirmadas e consolidadas, ao menos se encontram em processo de constituição na região.

Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). **Dados bancários por município**. 2010. Disponível em: <<https://dadosabertos.bcb.gov.br/>>. Acesso em 29 mar. 2021.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT). **Rodovias federais**. DNITGeo - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. 2015.

Disponível: <<http://servicos.dnit.gov.br/vgeo/>>. Acesso em 29 mar. 2021.

FERREIRA, Lenize. Notas sobre a organização da rede urbana no noroeste do Rio Grande do Sul. **ParaOnde!?**, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 61-80, 2019.

INFRAESTRUTURA ESTADUAL DE DADOS ESPACIAIS (IEDE). **Estabelecimentos de gestão estadual**. 2019. Porto Alegre. Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional (SEPLAG) e Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN). Disponível em: <<https://iede.rs.gov.br/>>. Acesso em 29 mar. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo da Educação Superior - 2017**. Número de alunos matriculados por município. Brasília: INEP, 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-da-educacao-superior>>. Acesso em 29 mar. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>>. Acesso em 29 mar. 2021.

_____. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2002-2017**. PIB *per capita* (2010) e VAB setorial (2010). Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pib-munic/tabelas>>. Acesso em 29 mar. 2021.

_____. **Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>>. Acesso em 29 mar. 2021.

_____. **Regiões de Influência das Cidades - REGIC 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/redes-e-fluxos-geograficos/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?t=acesso-ao-produto>>. Acesso em 29 mar. 2021.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas de Desenvolvimento Humano nos Municípios**. 2010. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/radar-idhm/>>. Acesso em 29 mar. 2021.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior - Cadastro e-MEC**. Brasília: MEC, 2020. Disponível em: <<https://emec.mec.gov.br/>>. Acesso em 29 mar. 2021.

RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS (RAIS). **Número de empregados por setor CNAE 2.0**. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_vinculo_id/login.php>. Acesso em 29 mar. 2021.

SEPLAN; DEPLAN. **Perfis Socioeconômicos Regiões Funcionais de Planejamento**. Porto Alegre: SEPLAN/DEPLAN, 2015. Disponível: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134058-20150319163519perfis-todos.pdf>>. Acesso em 29 mar. 2021.

SILVA NETO, B. A regionalização do Estado segundo os seus sistemas agrários. In: SILVA NETO, B.; BASSO, D. (Orgs.) **Sistemas agrários do Rio Grande do Sul: Análise e recomendações de políticas**. 2 ed. – Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2015. 336 p.

A ÁREA URBANA FUNCIONAL DA CIDADE MÉDIA DE SANTA MARIA NA REGIÃO FUNCIONAL DE PLANEJAMENTO 8 - RIO GRANDE DO SUL ¹

Rogério Leandro Lima da Silveira
Carolina Rezende Faccin
Débora Krug
Tamara Francine da Silveira
Cheila Carine Seibert

Introdução

Neste capítulo apresentamos alguns dos resultados da pesquisa intitulada “Policentrismo e desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: Uma análise do papel das cidades médias e da rede urbana nos processos de coesão e desenvolvimento territorial, que desenvolvemos no GEPEUR, entre os anos de 2017 e 2020, com apoio da UNISC e do CNPq. A pesquisa teve como objetivo principal analisar como ocorrem as interrelações entre a constituição e o funcionamento das áreas urbanas funcionais das cidades médias e das redes urbanas regionais, e os processos de coesão e desenvolvimento territorial, em contextos regionais não metropolitanos, do Rio Grande do Sul.

O presente capítulo teve como objetivo identificar, caracterizar e analisar as áreas urbanas funcionais existentes no território da Região Funcional de Planejamento 08, bem como, a sua configuração espacial, os principais fluxos e interações

¹ A versão preliminar sobre a análise dos dados relativos às áreas funcionais das cidades de Lajeado e Santa Cruz do Sul, foi apresentada durante o IX Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, em setembro de 2019, na UNISC, em Santa Cruz do Sul-RS.

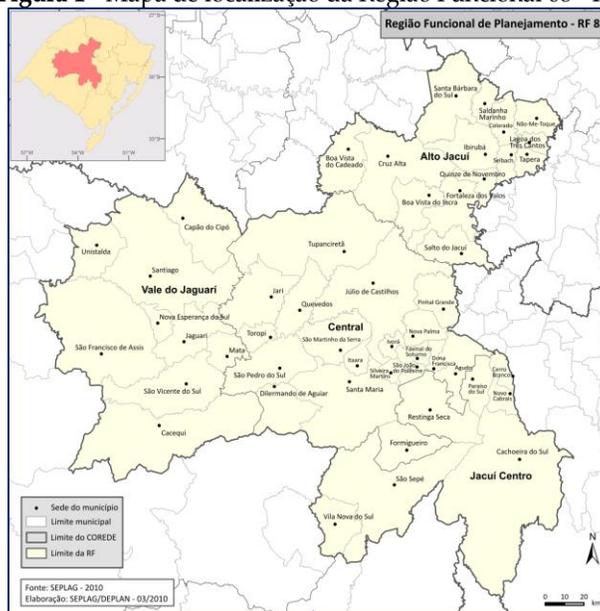
socioespaciais existentes entre as cidades da região, decorrentes dos movimentos pendulares para trabalho e estudo.

Além desta introdução, o texto está organizado em três partes. Inicialmente, realiza-se uma caracterização territorial, demográfica e econômica da Região Funcional 08. Num segundo momento identifica-se e analisa-se a configuração espacial da FUA de Santa Maria, destacando a centralidade dessa cidade na região. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

1. Caracterização regional

A Região Funcional de Planejamento 08 está localizada no centro ocidente do estado do Rio Grande do Sul, e é composta por quatro COREDEs: Alto Jacuí, Central, Jacuí Centro e Vale do Jaguari. É constituída de 49 municípios, sendo 19 deles no COREDE Central, onde localiza-se a cidade média de Santa Maria, polo econômico e atrativo de toda a Região (Figura 1).

Figura 1 - Mapa de localização da Região Funcional 08 - RS



Elaboração: SEPLAN/DEPLAN (2015, p. 62).

De acordo com o último Censo Demográfico do IBGE, em 2010 a região apresentava população total de 807.487 habitantes², correspondendo a 7% da população gaúcha. Desse montante, 81% residem em área urbana e 19% em área rural. Entre 2000 e 2010, a Região apresentou uma taxa de crescimento demográfico inexpressiva de 0,01% ao ano (IBGE, 2010).

A configuração espacial da região evidencia que há pelo menos dois conjuntos de municípios quanto a dimensão territorial, resultantes de diferenciadas estruturas fundiárias. De um lado, os municípios ao norte, integrantes da sub-região do Corede Alto Jacuí, apresentam pequena área territorial fruto de um intenso processo de fragmentação e parcelamento de propriedades rurais, advindos da busca de reprodução social pelas sucessivas gerações das famílias que colonizaram essa região, bem como, resultam do processo de emancipações municipais que ocorreram sobretudo a partir dos anos 1980. De outro lado, na porção centro e sul da RF8, nos Coredes Central, Vale do Jaguarí e Jacuí Centro, há um predomínio dos municípios com médias e grandes áreas territoriais, advindas de uma estrutura fundiária caracterizada pela média e grande propriedade, característica predominante na metade sul do RS desde os tempos coloniais.

A RF8 se caracteriza pela predominância da atividade agropecuária, com destaque à produção e beneficiamento industrial do arroz, do trigo e da soja, além da criação de gado bovino. Destaca-se na região a cidade média de Santa Maria, pelo maior contingente populacional (261.031 habitantes em 2010) e pela expressiva centralidade urbana, através de uma economia urbana baseada sobretudo nas atividades comerciais e serviços, assim, polarizando e influenciando o conjunto da região. A centralidade de Santa Maria também é exercida através da oferta de ensino superior através da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), bem como, de outras universidades e faculdades nela sediadas, e

² A população total regional estimada em 2020 foi de 826.662, ou seja, houve um crescimento de 2,37% da população regional (IBGE, 2010; 2020a).

pela atividade militar, através da existência na cidade de inúmeras instalações do exército e da aeronáutica.

Também se destacam as cidades de Cruz Alta e Cachoeira do Sul pela expressiva centralidade em suas regiões imediatas. Cruz Alta, importante centro urbano localizado na região do Alto Jacuí, se caracteriza por apresentar uma economia urbana articulada e de apoio à produção agroindustrial da soja e do trigo. Cachoeira do Sul, por sua vez, polariza a região Jacuí Centro, caracterizada pela agroindústria do arroz e pela criação de gado.

Dos 49 municípios da região, 18 deles têm a maior parte da população residindo na área rural, com taxas de urbanização inferiores a 50%, refletindo a predominância nesses municípios das pequenas e médias propriedades agrícolas, com a presença da agricultura familiar e do agronegócio (IBGE, 2010). Nesses municípios temos pequenas cidades que exercem basicamente a função de gestão municipal e centros de escoamento da produção agrícola local, com limitada oferta dos serviços básicos e capacidade de geração de emprego.

Os municípios com maior taxa de urbanização são: no Corede Alto Jacuí, o de Cruz Alta, com 96,5% e de Não-me-Toque com 87,6% da sua população total residindo nas áreas urbanas. Já no Corede Central, destacam-se os municípios de Santa Maria com 95,1% e Júlio de Castilhos com 82,3%. No Corede Jacuí-Centro é o município de Cachoeira do Sul com 85,5% aquele com maior taxa de urbanização. Por fim, no Corede do Vale do Jaguari, se destacam os municípios de Santiago com 91,2% e Cacequi 87,4%.

Quadro 1 - Região Funcional 08 e municípios com mais de 30 mil habitantes: População total, urbana e rural e taxa de urbanização - 2000 e 2010

Unidades Espaciais	População urbana		População total		População rural		Taxa urbanização	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Santa Maria	230.696	248.347	243.611	261.031	12.915	12.684	94,7%	95,1%
Cruz Alta	65.367	60.594	71.254	62.821	5.887	2.227	91,7%	96,5%
Cachoeira do Sul	74.119	71.700	87.873	83.827	12.915	12.127	84,3%	85,5%

Santiago	45.084	44.735	52.138	49.071	7.054	4.336	86,5%	91,2%
Demais municípios	319.881	137.571	507.115	350.737	188.073	122.923	63,08%	39,22%
Região Funcional 8	735.147	562.947	961.991	807.487	226.844	154.297	76,4%	69,7%
Rio Grande do Sul	8.317.984	9.100.291	10.187.798	10.693.929	1.869.814	1.593.638	81,6%	85,1%

Elaborado por Carolina Faccin, Tamara Silveira e Cheila Seibert, a partir de IBGE (2010) e FEE (2017).

A estrutura fundiária da região apresenta um conteúdo variado com pequenas, médias e grandes propriedades, e onde a atividade produtiva principal, em muitos dos municípios, se caracteriza sobretudo pela presença da olericultura, orizicultura e pecuária. Essas atividades produtivas se caracterizam pelo emprego de limitada mão de obra, e no caso da produção de arroz e da soja, pela crescente mecanização das lavouras. Já nas sub-regiões onde predominam as pequenas propriedades familiares têm havido um intenso processo de fragmentação das propriedades. Essas características se fazem acompanhadas por uma baixa densidade demográfica nas áreas rurais, e por uma concentração da maior parte da população municipal nas áreas urbanas desses municípios. Tais elementos ajudam a compreender as elevadas taxas de urbanização dos municípios da região, notadamente daqueles em que encontramos cidades médias ou centros regionais, historicamente importantes na formação histórica e na dinâmica da rede urbana regional, como são os casos dos municípios de Cruz Alta, Cachoeira do Sul, Santiago e Santa Maria.

No Quadro 1 também observamos o quão representativa, em termos demográficos, é o município de Santa Maria em relação ao total da população urbana e total da RF8. Em 2010, a população urbana e total de Santa Maria correspondiam, respectivamente, a 44% e 32% da população urbana e total da região. A taxa de urbanização do município de Santa Maria é também maior que a do Estado.

No Quadro 2 temos a evolução da taxa de crescimento geométrico da população (total, rural e urbana) dos municípios mais populosos da região e do conjunto da região em relação ao Estado. Esses dados complementam a caracterização da dinâmica demográfica regional. Observamos que no período entre 2000 e

2010 tem ocorrido no conjunto da região e dos seus municípios taxas negativas de crescimento da população rural. A taxa negativa de crescimento demográfico verificada no conjunto da região é 2,37 vezes maior que a verificada para o Estado do Rio Grande do Sul. Esse dado é reflexo de um conjunto de outras variáveis como a estrutura fundiária regional, da composição etária da população e do modelo predominante de desenvolvimento rural na região como mencionamos acima. Há, portanto, uma redução significativa da população rural no território regional.

Quadro 2 - Taxa de crescimento geométrica da população total, urbana e rural entre 2000 e 2010

Unidades Espaciais	População urbana	População total	População rural
Santa Maria	0,74%	0,69%	-0,18%
Cruz Alta	-0,76%	-1,25%	-9,26%
Cachoeira do Sul	-0,33%	-0,47%	-0,63%
Santiago	-0,08%	-0,60%	-4,75%
Demais municípios	-8,09%	-3,62%	-4,16%
Região Funcional 8	-2,63%	-1,74%	-3,78%
Rio Grande do Sul	0,90%	0,49%	-1,59%

Elaborado por Tamara Silveira, a partir de IBGE (2010) e FEE (2017).

Todavia, as taxas negativas de crescimento demográfico igualmente se apresentam em relação à população urbana regional. Enquanto na RF8 essa redução foi de -2,63%, no conjunto do Estado, ela foi positiva, na ordem de 0,90%. Nas quatro sub-regiões dos COREDEs que constituem a RF8, somente na sub-região Central, apresentou taxa de crescimento demográfico positivo com 0,37%.

Esses dados revelam ainda que nesse período tem também ocorrido um crescimento negativo da população urbana em grande parte dos municípios da região, não apenas em cidades pequenas, mas também em cidades médias e centros regionais importantes como são os casos de Cruz Alta (-0,76%), Cachoeira do Sul (-0,33%) e Santiago (-0,08%). De modo geral, as economias urbanas dessas

idades, estão dependentes das influências externas que afetam à produção primária e agroindustrial regional, como a política cambial nacional, a dinâmica instável do mercado internacional de commodities, bem como os fatores climáticos como secas ou chuvas severas e prolongadas que afetam à produção regional. Nesse sentido, muitas das economias urbanas das pequenas e médias cidades da região não têm conseguido manter uma dinâmica de crescimento e de desenvolvimento que permita manter a sua população e mesmo atrair novos trabalhadores ou moradores.

A exceção tem sido na sub-região Central, as cidades de Itaara, com taxas de crescimento demográfico de 0,91%, e a de Santa Maria, com 0,69%. O crescimento demográfico de Itaara é resultado da vinda de moradores de Santa Maria, que passaram a residir no município, em razão dos elevados custos imobiliários e de vida existentes na cidade vizinha, à qualidade de vida encontrada em Itaara, pela existência de inúmeras áreas verdes e espaços de lazer, bem como pela proximidade espacial existente entre ambas as cidades.

Já a cidade média de Santa Maria, se apresenta no período analisado, como a segunda cidade da região com maior taxa de crescimento demográfico. A maior oferta de emprego, e oportunidades de trabalho e de estudo, sobretudo superior, bem como a existência de um conjunto amplo e diversificado de serviços públicos na área da saúde, assistência social e educação, tem atraído parte significativa da população regional.

Em relação à estrutura urbana regional, com base no Quadro 3, observa-se que há o predomínio de pequenas cidades (30 de 49 delas) que possuíam até 5 mil habitantes, em 2010. Elas representam 61,22% do total das cidades da rede urbana regional. Apenas a cidade média de Santa Maria tem mais de 100 mil habitantes (248 mil) e as cidades de Cruz Alta (60 mil) e Cachoeira do Sul (71 mil) integram o escalão de cidades entre 50 a 100 mil habitantes (IBGE, 2010). Esses dados evidenciam a existência de uma estrutura verticalizada da rede urbana regional, com apenas uma cidade exercendo o comando principal da rede, que é justamente a cidade média de Santa Maria, que se apresenta como cidade polo e com expressiva centralidade

urbana no território, não apenas em relação ao espaço da RF8, mas também exercendo influência nas regiões vizinhas da RF7, RF8 e RF2. Num nível hierárquico intermediário encontram-se as cidades de Cruz Alta e Cachoeira do Sul, que influenciam as respectivas sub-regiões do Alto Jacuí e Jacuí Centro, onde respectivamente estão instaladas. Por fim, na base da estrutura da rede urbana regional, tem-se a presença da grande maioria de pequenas cidades, com pouquíssima população, limitada centralidade, e com economias urbanas inexpressivas e totalmente vinculadas e dependentes da dinâmica da atividade produtiva agropecuária realizada nas áreas rurais, bem como dos repasses federais relativos ao fundo federal de participação dos municípios, repasses do ICMS estadual, e repasses da seguridade social para os seus habitantes.

Observa-se também a existência de uma distribuição desigual da população urbana entre as cidades da região, havendo uma maior concentração da população urbana em três cidades do território, sobretudo em Santa Maria e secundariamente em Cruz Alta e Cachoeira do Sul. A maior centralidade e dinamismo econômico dessas três cidades médias atrai a população regional e concentra a maior parte dos fluxos que animam a rede urbana regional.

Quadro 3 - Número de cidades por faixa de tamanho da população urbana - 2010

Até 5 mil hab.	De 5.001 a 10.000 hab.	10.001 a 20.000 hab.	20.001 a 50.000 hab.	50.001 a 100.000 hab.	Mais de 100.001 hab.
30	6	9	1	2	1

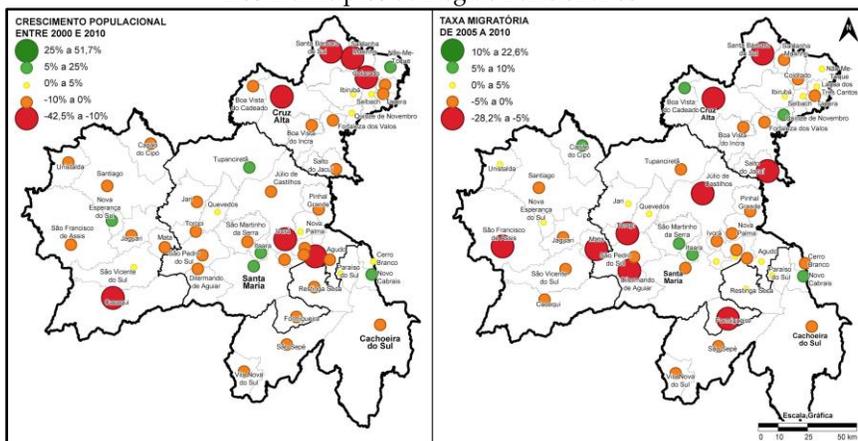
Elaborado por Carolina Faccin, a partir de IBGE (2010).

A Figura 2 apresenta, a partir do Censo Demográfico do IBGE de 2010, dados relativos à taxa líquida de migração existente entre 2005 e 2010, e ao crescimento populacional por município, no período entre 2000 e 2010.

Com relação aos dados de crescimento populacional, dos 49 municípios, 14 apresentaram crescimento positivo. Destaca-se, entre os percentuais mais altos, os municípios de Nova Esperança do Sul (16,5%) e Não-Me-Toque (10,6%). Observa-se ainda que Santa Maria,

o município com maior concentração populacional da região, apresentou no período taxa positiva de crescimento de 7,15%.

Figura 2 - Taxa migratória (2010) e crescimento populacional (entre 2000 e 2010) nos municípios da Região Funcional 08



Elaborado por Carolina Faccin a partir de IBGE (2000; 2010).

As menores taxas de crescimento populacional (negativas), entre -10% e -30%, encontram-se em 7 municípios, destacando-se os municípios de Ivorá (-13,6%), Dona Francisca (-12,8%), Colorado (-12,8%), Cruz Alta (-11,8%), Santa Bárbara do Sul (-11,7%), Cacequi (-10,7%) e Saldanha Marinho (-10,2%). A região totaliza, de modo geral, uma média negativa, com -2,76% de crescimento populacional entre 2000 e 2010.

Em relação à taxa líquida de migração, dos 49 municípios na região, 19 apresentaram uma taxa positiva. Destacam-se os municípios de Itaara (7,8%), Boa Vista do Cadeado (6,6%), Novo Cabrais (6,3%) e Capão do Cipó (6,2%). Com as menores taxas, estão os municípios de Dilermando de Aguiar (-12,3%), Santa Bárbara do Sul (-9,5%), Cruz Alta (-7,2%) e Júlio de Castilhos (-6,8%). Observa-se que Cruz Alta, um dos municípios com o maior contingente populacional na RF8, sofreu uma expressiva diminuição populacional, passando de 71,2 mil habitantes em 2000 para 62,8 mil em 2010 (IBGE, 2010) (Figura 2).

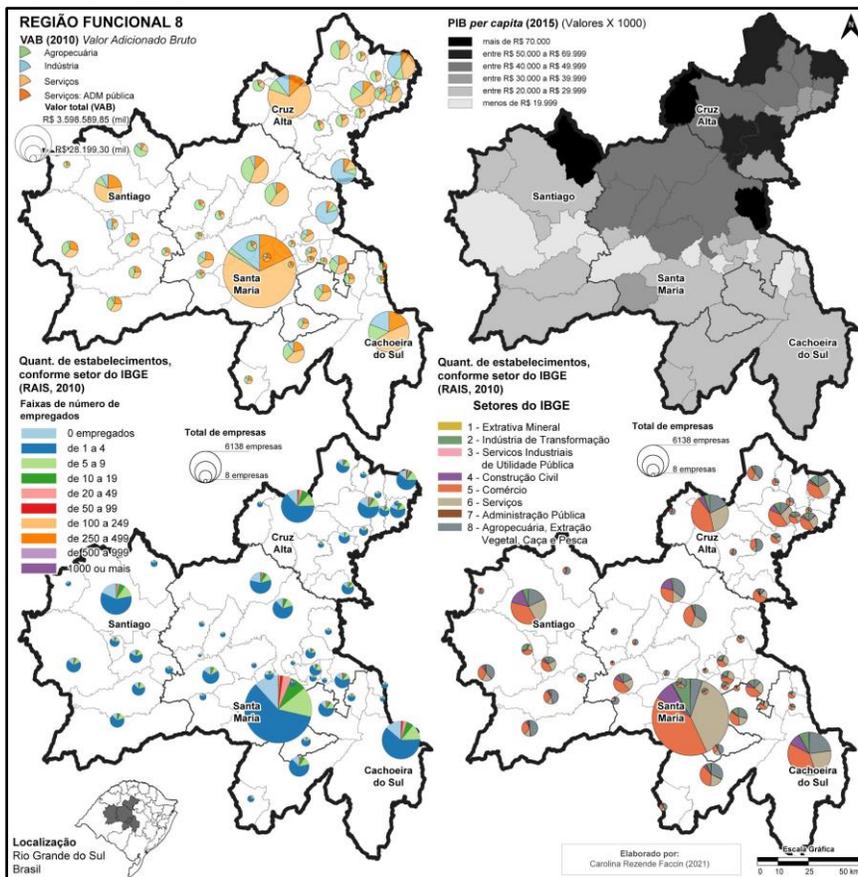
Os dados do Censo Demográfico 2010, assinalam que essa região segue o padrão demográfico apresentado pelo Estado do Rio Grande do Sul, com uma mudança na sua estrutura etária, ocorrendo uma menor proporção de crianças e jovens e uma maior participação de adultos e idosos na composição da população. Assim, a diminuição da taxa de fecundidade e o aumento da expectativa de vida contribuem para esse fenômeno. A estrutura fundiária predominante, e a expansão de um modelo de desenvolvimento rural que se faz com pouca mão de obra e crescente mecanização, associado à concentração de terra, igualmente contribuem para êxodo rural e para a existência de taxas migratórias negativas em grande parte dos municípios da região.

A Figura 3 apresenta os dados de quatro variáveis, para os municípios da RF7, que nos ajudam na análise da dinâmica de desenvolvimento regional dessa região: o Valor Adicionado Bruto (VAB) setorial; o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*; e a quantidade de estabelecimentos conforme o número de empregados e conforme o setor de atividade.

O Produto Interno Bruto total regional, em 2012, foi de R \$16,7 bilhões, correspondendo a 6% do PIB total gaúcho (SEPLAN; DEPLAN, 2015). Porém, observando a distribuição do PIB *per capita* por município, verifica-se o quão desigual é esse desempenho no território regional. Na parte central e norte da região preponderam PIBs mais elevados, entre R\$40.000 e mais de R\$70.000. Conforme SEPLAN e DEPLAN (2015, p. 63):

Os COREDEs Central e Alto Jacuí somaram conjuntamente 75% desse total, com 44% e 31%, respectivamente. Destaque para o COREDE Alto Jacuí, que possuía, neste ano, o segundo maior PIB *per capita* do Estado. Os municípios de Santa Maria, Cruz Alta e Cachoeira do Sul são os que possuem os maiores valores de PIB na região.

Figura 3 - VAB setorial, PIB per capita, nº de estabelecimentos por faixa de empregados e por setor, nos municípios da RF8 - 2010



Elaborado por Carolina Faccin, a partir de IBGE (2000; 2010; 2017).

Os dados da distribuição do VAB setorial nos municípios da RF8 indicam que, para muitos municípios, há uma grande dependência econômica dos recursos advindos dos setores de comércio e serviços e da administração pública, no qual estão os repasses constitucionais (Fundo de Participação dos Municípios) e os recursos relativos às aposentadorias rurais e urbanas, Benefício de Prestação Continuada, Bolsa Família entre outros. Também é muito representativo na economia de muitos municípios os recursos advindos das atividades agropecuárias, reforçando a importância da agricultura familiar, mas também dos cultivos agroindustriais, como é o caso da soja, do trigo e do arroz. Na

cidade média de Santa Maria há uma grande dependência do setor de comércio e de serviços, com destaque para a presença de redes de atacados, estabelecimentos comerciais e cadeias de supermercados. Também merece destaque os serviços públicos de educação e saúde, e administrativos vinculados aos governos estadual e federal, que a cidade sedia.

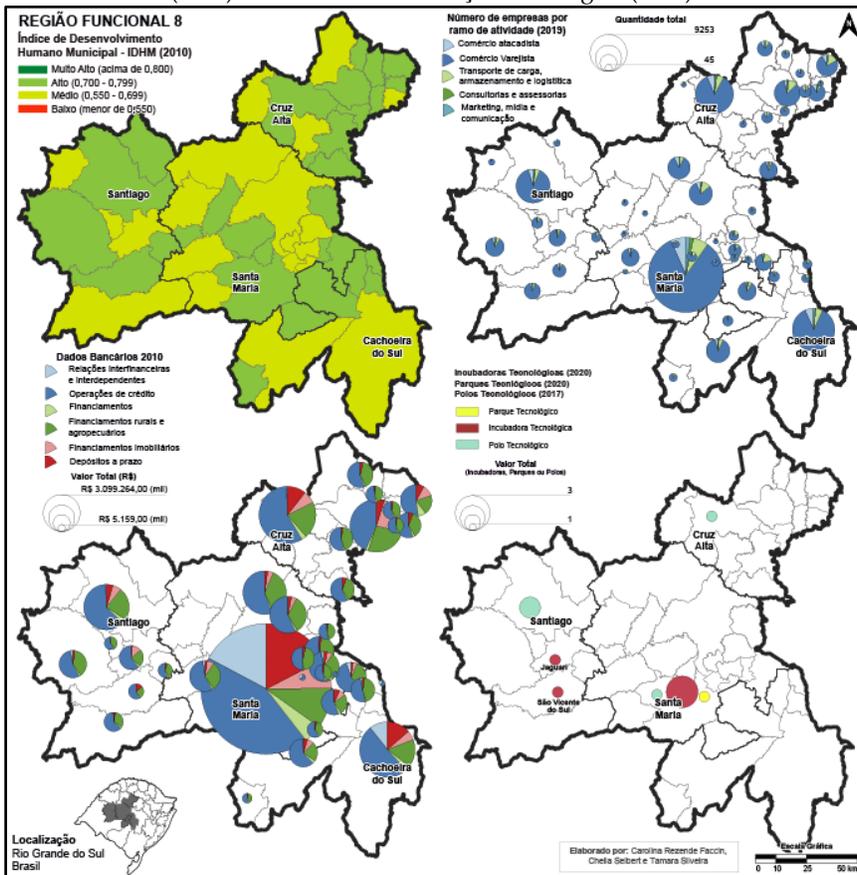
Quanto à quantidade de estabelecimentos por faixa de empregados existente em 2010, verificamos na Figura 3, que a cidade de Santa Maria se destaca no contexto regional, seguida em um segundo grupo, pelas cidades de Cruz Alta e Cachoeira do Sul. Nessas principais cidades há um predomínio das micro e pequenas empresas. Em Santa Maria, de um total de 5.929 empresas, 4.981 delas ou 84% são empresas que possuíam de 01 a 09 empregados. Já em Cachoeira do Sul, de um montante de 1.842 empresas, 1.608 delas ou 87% são empresas com esse mesmo porte de tamanho. E na cidade de Cruz Alta, de um total de 1.413 empresas, 1.221 delas ou 86% são micro ou pequenas empresas. A grande maioria dessas micro e pequenas empresas são de natureza familiar, e têm sua atividade ligada ao setor de comércio e serviços da economia urbana local. Há também muitas dessas empresas atuando nas atividades complementares e de apoio ao desenvolvimento da atividade agroindustrial das cadeias produtivas do arroz, do trigo e da soja. Em Santa Maria há também 56 empresas de grande porte empregando mais de 100 funcionários, muitas delas ligadas à indústria de transformação, de alimentos e da construção civil.

Os dados da RAIS de 2010 indicam Santa Maria como o município com o maior número de empresas e de empregos formais na região, totalizando 6.717 empresas, 32,5% do total regional. A maior parte das empresas que integram a economia urbana de Santa Maria pertencem aos setores de comércio atacadista e varejista e de serviços. Também se destacam, embora com menor intensidade, as empresas de transformação industrial e de construção civil. Os centros de Cachoeira do Sul, Cruz Alta e Santiago também se destacam, possuindo respectivamente 2.137, 1.598 e 1.412 empresas em 2010. As empresas desses municípios

estão ligadas aos setores de comércio, serviços e agropecuária (Figura 3) (RAIS, 2010). Observa-se que esses centros apresentam atividades de apoio à atividade agropecuária, por serem polos urbanos de regiões predominantemente voltadas à criação de gado bovino e cultivo de soja, arroz, fumo, milho e trigo (SEPLAN; DEPLAN, 2015).

Complementarmente a Figura 4 traz a representação da distribuição espacial de quatro outras variáveis que nos permitem trazer novos elementos para a caracterização da RF8. São elas: o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 2010; o número de empresas por ramo de atividades do setor de serviços, de acordo com a Receita Federal, em 2019; as operações bancárias e os montantes movimentados de acordo com o Banco Central, em 2010; e os ambientes de inovação científica e tecnológica existentes na região, de acordo com dados da SDECT-RS, em 2017.

Figura 4 - IDHM (2010), estabelecimentos comerciais (2019), operações bancárias (2010) e ambientes de inovação tecnológica (2020)



Elaborado por Carolina Faccin, Cheila Seibert e Tamara Silveira, a partir de PNUD (2010), BACEN (2010), Receita Federal (2019), SITC (2020) e SDECT (2017).

Em relação ao conteúdo social do desenvolvimento, os dados relativos ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 2010, nos permitem verificar que o conjunto dos municípios que constituem a Região Funcional de Planejamento 8, se posicionavam, em 2010, nos estratos médio (0,550 a 0,699) e alto (0,700 a 0,799) do IDHM. Dentre os municípios da região observamos desiguais desempenhos. Os três municípios com melhor desempenho são Lagoa dos Três Cantos, com 0,789, Santa

Maria com 0,784 e Selbach com 0,777. Já entre os municípios com os menores desempenhos, aparecem São Martinho da Serra, com 0,652; Dilermando de Aguiar, com 0,648, e Jari com 0,631.

Na Figura 4 podemos igualmente observar a distribuição espacial no território regional da oferta de estabelecimentos comerciais (atacado e varejo) e de serviços especializados, como marketing, mídia e comunicação; assessorias e consultorias; e transporte e logística. Os dados mostram a centralidade e a importância da cidade média de Santa Maria na oferta dessas atividades, não apenas para a demanda de sua população e economia urbana local, mas também para o conjunto da população e segmentos empresariais dos demais municípios da região. Dentre esses últimos se destacam os produtores e as empresas que atuam na cadeia produtiva do arroz, da soja e da criação de gado, bem como na extração de areia.

A amplitude, a diversificação e a especialização do comércio varejista de Santa Maria é diretamente responsável pela centralidade que a cidade apresenta no território regional e pela sua capacidade de intermediação e comando no contexto da rede urbana regional. A cidade média de Santa Maria exerce essa centralidade regional, tanto através da existência de formas e equipamentos de comércio moderno: como grandes lojas, boutiques, supermercados e hipermercados, shopping centers, franchising etc., quanto através da oferta do chamado comércio tradicional, através de formas e equipamentos de comércio não moderno: como pequenas lojas, vendedores de rua, feiras livres, shopping popular, etc. (DEGRANDI, 2012).

A centralidade da cidade média de Santa Maria através da função comercial se expressa de modo significativo na região, pois a cidade responde por 33,29% dos 1.850 estabelecimentos atacadistas e por 31,57% dos 24.494 estabelecimentos varejistas da região. Além disso, a cidade também polariza a oferta dos serviços especializados para o conjunto da região, ao responder por 30% do total de empresas de transporte, armazenamento e logística; 61%

das empresas de assessoria e consultorias especializadas, e por 51% das empresas de marketing, mídia e comunicação da região.

Em relação à distribuição das operações bancárias e fluxos de capital, observamos na região uma grande concentração dessas atividades na cidade de Santa Maria, onde além das operações de crédito em geral acessadas pelas pessoas físicas e jurídicas, igualmente se destacam as relações interfinanceiras, depósitos à prazo, crédito imobiliário demandados pela população da cidade e pelo funcionamento da economia urbana local. Outra operação financeira em destaque que a cidade centraliza se refere aos financiamentos rurais acessados através de bancos comerciais e públicos pelas empresas rurais e pequenos agricultores dos municípios da região, notadamente aqueles localizados mais próximos da cidade. As cidades médias de Cruz Alta e de Cachoeira do Sul, ocupam uma posição complementar na oferta desses serviços bancários, especialmente atendendo as demandas das suas economias urbanas e das atividades agroindustriais existentes subregiões onde estão localizadas, como é o caso da soja e do arroz, respectivamente. Já nos pequenos municípios com características notadamente rurais a presença de financiamentos rurais e agropecuários se evidencia, como são os casos de Boa Vista do Ingra, Júlio de Castilhos e Salto do Jacuí.

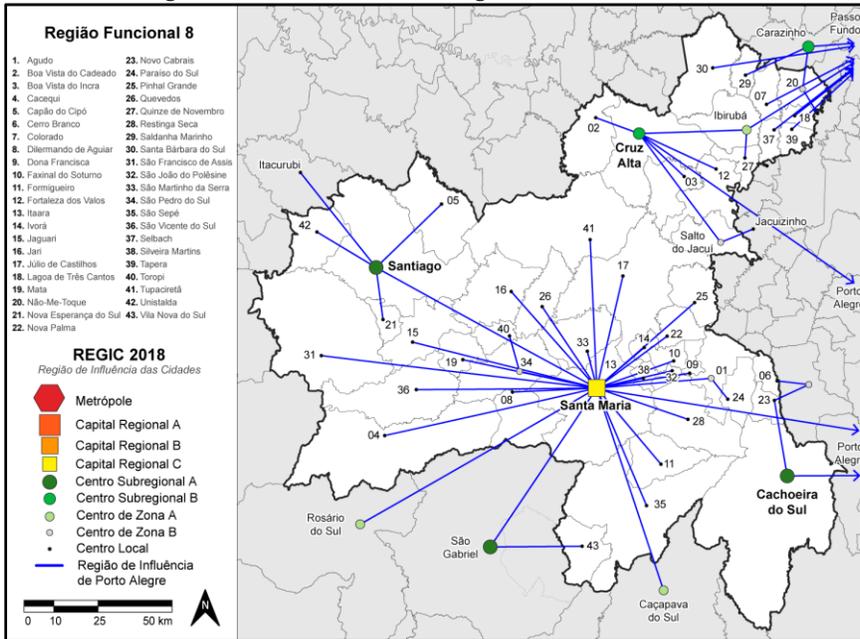
Outra variável da dinâmica regional a ser considerada é a presença de ambientes de inovação científica e tecnológica, os quais se apresentam sob forma de Parques Tecnológicos, Incubadoras Tecnológicas e Pólos de Modernização ou de Inovação Tecnológica. Nesse sentido, cabe destacar a presença na cidade média de Santa Maria de um Polo Tecnológico, da Incubadora Tecnológica de Santa Maria (ITSM) e do Santa Maria Tecnoparque, ambos instalados junto à Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Além disso, observa-se a presença da Incubadora Tecnológica IFFar, com sede em Jaguari e São Vicente do Sul. Quanto aos Polos Tecnológicos, destaca-se ainda a presença da URI campus Santiago, a qual se apresenta como unidade gestora nos COREDEs Central e

Vale do Jaguari, além da UNICRUZ, unidade gestora do Polo Tecnológico do COREDE Alto Jacuí.

A Figura 5 apresenta a organização atual da rede urbana regional, a partir de dados do estudo Região de Influência das Cidades – REGIC 2018, do IBGE. Os dados do estudo mostram que, exercendo intermediação entre a metrópole de Porto Alegre e os centros locais, encontra-se a Capital Regional C de Santa Maria, que forma, conforme a REGIC 2018, um Arranjo Populacional (APs)³ em conjunto ao município de Itaara. Em um nível intermediário, como Centro Sub-regional A, está a cidade de Cruz Alta, e como Centro Sub-regional B, as cidades de Cachoeira do Sul e Santiago. Como Centro de Zona A, Ibirubá, e, por fim, como Centros de Zona B, estão os centros de Não-Me-Toque, Agudo e São Pedro do Sul. Os demais municípios ou são classificados como Centros Locais (IBGE, 2020b).

³ Os Arranjos Populacionais são constituídos por agrupamentos de Municípios muito integrados por possuírem deslocamentos frequentes de populações para trabalho e estudo, segundo os critérios do estudo Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil, publicado pelo IBGE em 2016 (IBGE, 2020b).

Figura 5 - A rede urbana da Região Funcional 8 - 2018



Elaborado por Carolina Rezende Faccin a partir de IBGE (2020).

Observa-se assim a existência de uma rede urbana regional bastante hierarquizada na qual a polarização no conjunto do território é exercida pela cidade média de Santa Maria, e em posição intermediária, aparecem as cidades de Cruz Alta, na sub-região do Jaguarí, Cruz Alta na sub-região do Jacuí Centro, e Cachoeira do Sul, na sub-região do Alto Jacuí. Na base da rede urbana regional, por sua vez, encontra-se o conjunto das demais pequenas cidades.

2. Identificação das Áreas Urbanas Funcionais (FUAs)

Para a identificação das FUAs no território regional, inicialmente consideramos como ponto de corte os fluxos de deslocamentos para trabalho e estudo entre municípios da região dos Vales que alcançasse pelo menos o percentual de 5% da População Economicamente Ativa (PEA) do município de origem

que se destinam para cidades de no mínimo 15 mil habitantes. O quadro 5 busca representar melhor os dados coletados e sistematizados para essa identificação e delimitação de possíveis FUA's na região.

Quadro 5 - Percentual dos deslocamentos pendulares para trabalho e estudo em relação à População Economicamente Ativa - 2010

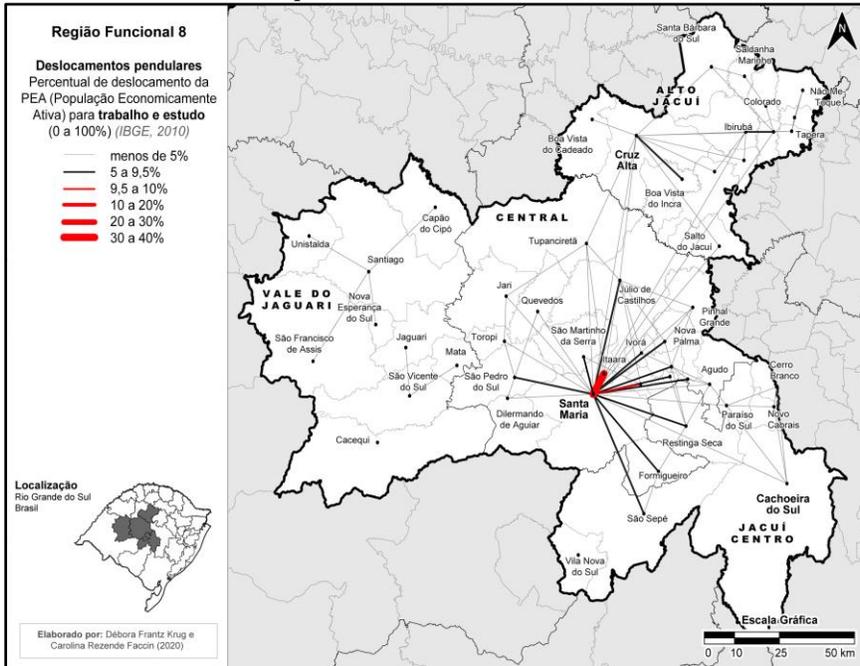
Municípios de origem	PT	PEA	Municípios de destino		
			Santa Maria	Cruz Alta	Ibirubá
Itaara	5010	2503	30,48%		
Silveira Martins	2449	1444	9,76%		
São Martinho da Serra	3201	1416	8,05%		
Faxinal do Soturno	6672	3975	8,05%		
São João do Polêsine	2635	1569	7,33%		
Dona Francisca	3401	1946	6,68%		
Restinga Seca	15849	7767	6,32%		
Nova Palma	6342	3789	6,04%		
São Pedro do Sul	16368	8631	5,94%		
Formigueiro	7014	3397	5,86%		
Ivorá	2156	1362	5,43%		
São Sepé	23798	11801	5,14%		
Boa Vista do Incra	2425	1343		5,51%	
Quinze de Novembro	3653	2436			6,08%

Elaborado por Nicolas Billig de Giacometti, a partir de IBGE (2010).

Destacam-se os fluxos com destino para a cidade de Santa Maria, com origem de 12 municípios: Itaara (30%), Silveira Martins (9,7%), São Martinho da Serra (8%), Faxinal do Soturno (8%), São João do Polêsine (7%), Dona Francisca (6,6%), Restinga Seca (6%), Nova Palma (6%), São Pedro do Sul (5,9%), Formigueiro (5,8%), Ivorá (5,4%) e São Sepé (5%). Ainda podemos mencionar os fluxos de Boa Vista do Incra para Cruz Alta (5,5%) e de Quinze de Novembro para Ibirubá (6%), por ultrapassarem o ponto de corte de 5%.

Buscando melhor representar espacialmente os dados informados no Quadro 5, a Figura 6 apresenta um mapa com a espacialização dos deslocamentos pendulares para trabalho e estudo entre as cidades da região.

Figura 6 - Percentual dos deslocamentos pendulares para trabalho e estudo em relação à População Economicamente Ativa - 2010



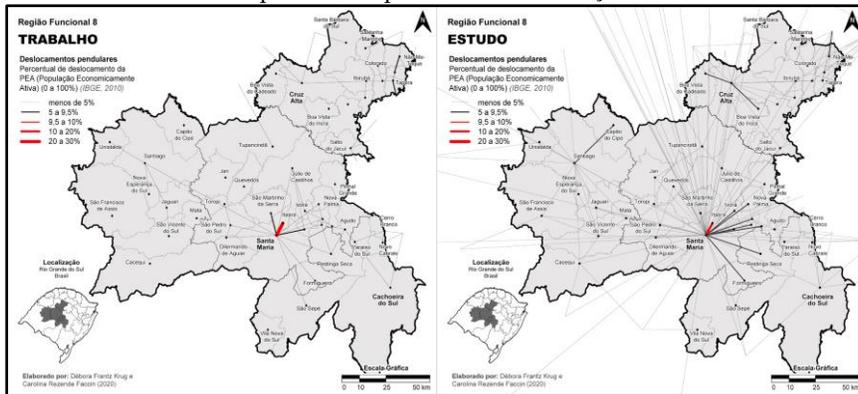
Elaborado por Carolina Rezende Faccin, a partir de IBGE (2010).

A acessibilidade e a proximidade espacial entre os municípios e cidades de onde os fluxos se originam e a cidade de Santa Maria que é o centro dessa FUA, são também variáveis relevantes que explicam essa dinâmica espacial no interior do território regional. Os demais fluxos pendulares entre as demais cidades da região são pouco expressivos no conjunto dos fluxos pendulares intrarregionais. A baixa circulação de fluxos pendulares para trabalho entre as demais cidades das FUAs se deve a limitada divisão territorial do trabalho existente na região, advinda da especialização da atividade agroindustrial do arroz, do trigo e da

soja. Nessa última, com uma intensa integração e dependência do mercado global.

A Figura 7, por sua vez, apresenta, em um primeiro mapa, a distribuição de fluxos pendulares para estudo entre as cidades da RF8, e em um segundo mapa, os fluxos para trabalho.

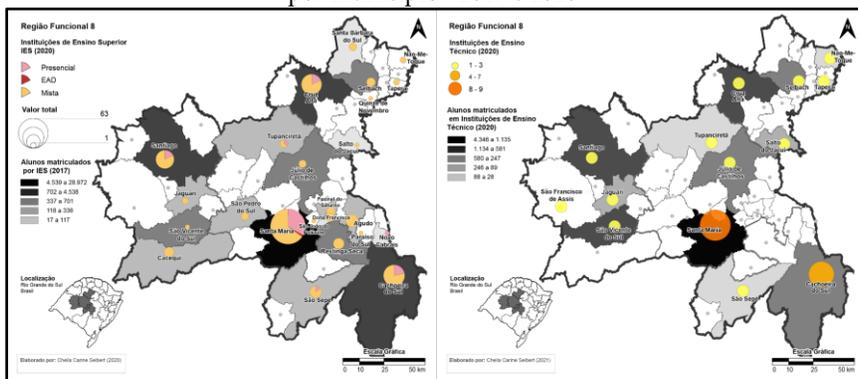
Figura 7 - Percentual dos deslocamentos pendulares para trabalho e deslocamentos pendulares para estudo em relação à PEA - 2010



Elaborado por Carolina Rezende Faccin, a partir de IBGE (2010).

De modo complementar, os dados apresentados na Figura 8 referente à distribuição territorial das Instituições de Ensino Superior (IES) e Instituições de Ensino Técnico, bem como ao número de alunos matriculados nas duas categorias de ensino, permitem observar a forte centralidade que a cidade média de Santa Maria desempenha na oferta regional de ensino superior e técnico.

Figura 8 - Número de IES e Instituições de Ensino Técnico e alunos matriculados por município - 2017 e 2020

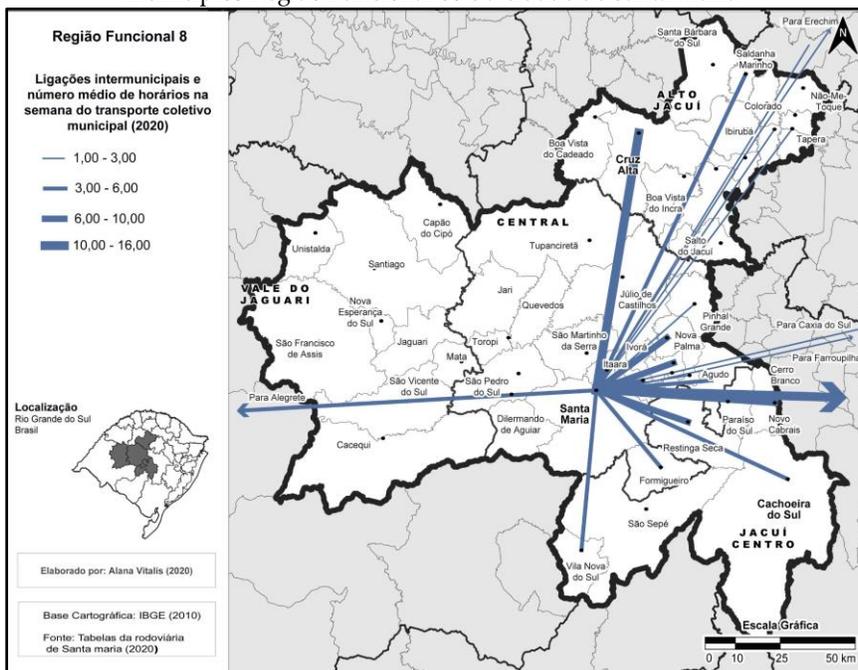


Elaborado por Cheila Carine Seibert, a partir de e-MEC (2020), INEP (2017) e INEP (2020).

Nesse sentido, observou-se a presença nesta cidade de 63 IES e 09 Instituições de Ensino Profissionalizante (e-MEC, 2020 e INEP, 2020). Já em relação ao número de matriculados, Santa Maria se destaca pela presença de 28.972 alunos (65% do total da região), enquanto para o Ensino Médio de Nível Técnico o município apresenta 4.346 alunos (46% do total de alunos da região).

Buscamos também considerar nessa análise sobre a centralidade da cidade média de Santa Maria no contexto regional, os dados referentes aos atuais fluxos de passageiros através do transporte coletivo intermunicipal, no interior da RF8. A Figura 9 apresenta os dados relativos às linhas de ônibus existentes entre os municípios e a quantidade média de horários diários disponíveis semanalmente, nos dias de segunda, sexta-feira e sábado. Verifica-se que a cidade média de Santa Maria apresenta ligações mais significativas com as cidades de: Júlio de Castilhos (22 ligações), São Pedro do Sul (18), São Sepé (17), Cruz Alta (16), Paraíso do sul (13), Faxinal do Soturno (10) e Restinga Seca (10).

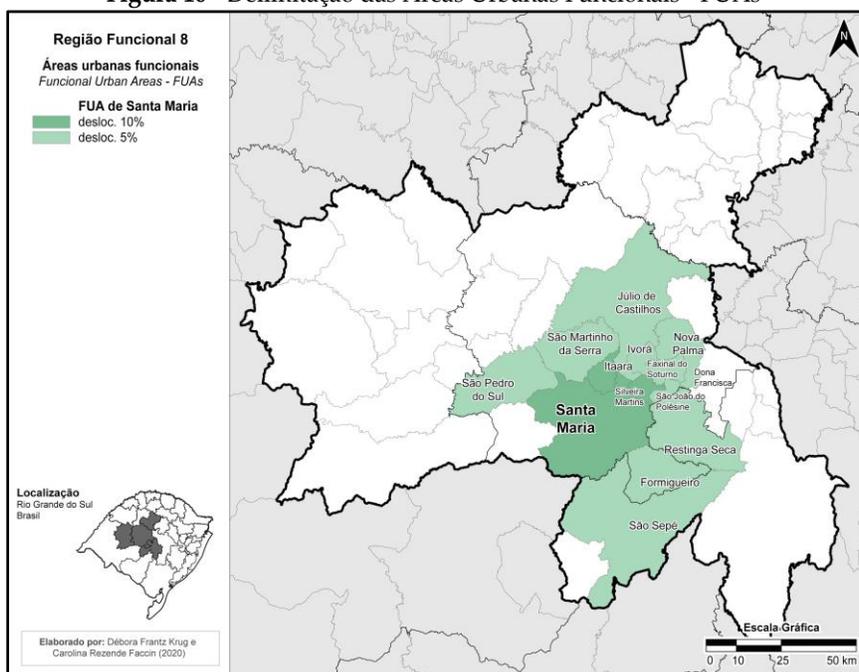
Figura 9 - Número de linhas/horários de ônibus intermunicipais entre os municípios Região Funcional 08 e a cidade de Santa Maria



Fonte: Elaborado por Alana Vitalis, a partir dos quadros de horários das estações rodoviárias de Santa Maria (2020).

Com base nesses dados, podemos então identificar nesse território regional a existência da FUA de Santa Maria, como principal arranjo urbano regional. As cidades de Cruz Alta e Ibirubá recebem fluxos pendulares, respectivamente de Boa Vista do Ingra e Quinze de Novembro, mas não chegam a constituir áreas urbanas funcionais pelo fato de apresentarem limitada abrangência espacial, ao atraírem fluxos apenas desses municípios. Assim, a FUA de Santa Maria é constituída por 12 municípios: Itaara, Silveira Martins, São Martinho da Serra, Faxinal do Soturno, São João do Polêsine, Dona Francisca, Restinga Seca, Nova Palma, São Pedro do Sul, Formigueiro, Ivorá e São Sepé.

Figura 10 - Delimitação das Áreas Urbanas Funcionais - FUAs



Elaborado por Carolina Rezende Faccin a partir de dados da pesquisa.

A estrutura relacional da FUA de Santa Maria apresenta fluxos preponderantemente monodirecionais, pois os fluxos pendulares mais intensos são aqueles que se destinam para a cidade média de Santa Maria desde as demais cidades e áreas rurais do seu entorno. Santa Maria se caracteriza como importante polo regional concentrando a oferta da maior parte dos empregos nos setores da indústria (com destaque para os ramos de máquinas e implementos agrícolas, rações, refrigerantes, materiais de construção, equipamentos de energia e telecomunicações) e, principalmente, nos de comércio e serviços existentes na região, cujos principais ramos de atividade instalados nesta cidade média, são logística, transportes, veículos, materiais de construção, atacado e varejo de alimentos, educação, saúde, administração pública e defesa.

A acessibilidade e a proximidade espacial entre os municípios e cidades de onde os fluxos se originam e a cidade de Santa Maria

que é o centro dessa FUA, são também variáveis relevantes que explicam essa dinâmica espacial no interior do território regional. Os demais fluxos pendulares entre as demais cidades da região são pouco expressivos no conjunto dos fluxos pendulares intrarregionais. A baixa circulação de fluxos pendulares para trabalho entre as demais cidades das FUAs se deve a limitada divisão territorial do trabalho existente na região, advinda da especialização da atividade agroindustrial do arroz, do trigo e da soja. Nessa última, com uma intensa integração e dependência do mercado global.

Considerações finais

Verificamos o papel de comando da cidade de Santa Maria na configuração espacial e dinâmica territorial da Região Funcional 08. A centralidade da economia urbana diversificada da cidade média de Santa Maria atrai os fluxos pendulares para trabalho e estudo dos municípios e respectivos núcleos urbanos secundários, que constituem essa região funcional, mas também atraem, em menor intensidade, os fluxos pendulares dos demais lugares que constituem essa região, localizada no centro do Rio Grande do Sul.

A FUA de Santa Maria se apresenta como principal arranjo urbano regional, concentrando os principais fluxos regionais de deslocamento para trabalho e estudo. Secundariamente, temos as cidades de Cruz Alta e de Cachoeira do Sul com importantes centros urbanos regionais, respectivamente, nas porções norte e sudoeste da RF8, através da centralidade econômica e de serviços que apresentam.

Observa-se no conjunto do território regional a constituição de uma rede urbana simples, condicionada pela limitada divisão territorial do trabalho que caracteriza a dinâmica de funcionamento dos setores agroindustriais da soja, do trigo e do arroz, com fluxos pendulares muito desiguais no território. Os fluxos mais dinâmicos e intensos, têm se concentrado sobretudo na parte central do território regional, onde a cidade média e centro

de comando regional de Santa Maria está localizada, reforçando a sua importância, através do papel de comando e de intermediação de fluxos de distintas naturezas, na rede urbana regional.

Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). **Dados bancários por município**. 2010. Disponível em: <<https://dadosabertos.bcb.gov.br/>>. Acesso em 29 mar. 2021.

DEGRANDI, José Odim. **Verticalidades e Horizontalidades nos usos do território de Santa Maria-RS**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. UNISC, 2012.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT). **Rodovias federais**. DNITGeo - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. 2015. Disponível: <<http://servicos.dnit.gov.br/vgeo/>>. Acesso em 29 mar. 2021.

INFRAESTRUTURA ESTADUAL DE DADOS ESPACIAIS (IEDE). **Estabelecimentos de gestão estadual**. 2019. Porto Alegre. Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional (SEPLAG) e Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN). Disponível em: <<https://iede.rs.gov.br/>>. Acesso em 29 mar. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo da Educação Superior - 2017**. Número de alunos matriculados por município. Brasília: INEP, 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-da-educacao-superior>>. Acesso em 29 mar. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em 29 mar. 2021.

_____. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2002-2017**. PIB *per capita* (2010) e VAB setorial (2010). Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pib-munic/tabelas>>. Acesso em 29 mar. 2021.

_____. **Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>>. Acesso em 29 mar. 2021.

_____. **Regiões de Influência das Cidades - REGIC 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/redes-e-fluxos-geograficos/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?t=acesso-ao-produto>>. Acesso em 29 mar. 2021.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas de Desenvolvimento Humano nos Municípios**. 2010. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/radar-idhm/>>. Acesso em 29 mar. 2021.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior - Cadastro e-MEC**. Brasília: MEC, 2020. Disponível em: <<https://emec.mec.gov.br/>>. Acesso em 29 mar. 2021.

RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS (RAIS). **Número de empregados por setor CNAE 2.0**. Disponível em:

<http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_vinculo_id/login.php>. Acesso em 29 mar. 2021.

SEPLAN; DEPLAN. **Perfis Socioeconômicos Regiões Funcionais de Planejamento**. Porto Alegre: SEPLAN/DEPLAN, 2015. Disponível: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134058-20150319163519perfis-todos.pdf>>. Acesso em 29 mar. 2021.

AS ÁREAS URBANAS FUNCIONAIS DE PASSO FUNDO, ERECHIM, CARAZINHO E FREDERICO WESTPHALEN NA REGIÃO FUNCIONAL DE PLANEJAMENTO 9 - RIO GRANDE DO SUL¹

Rogério Leandro Lima da Silveira

Juçara Spinelli

Carolina Rezende Faccin

Lucas Ponte Mesquita

Tamara Francine da Silveira

Cheila Carine Seibert

Introdução

Neste capítulo apresentamos alguns dos resultados da pesquisa intitulada “Policentrismo e desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: uma análise do papel das cidades médias e da rede urbana nos processos de coesão e desenvolvimento territorial, que desenvolvemos no GEPEUR, entre os anos de 2017 e 2020, com apoio da UNISC e do CNPq. A pesquisa teve como objetivo principal analisar como ocorrem as interrelações entre a constituição e o funcionamento das áreas urbanas funcionais das cidades médias e das redes urbanas regionais e os processos de coesão e desenvolvimento territorial, em contextos regionais não metropolitanos do Rio Grande do Sul.

Seguindo o objetivo orientador da pesquisa, o presente capítulo busca identificar, caracterizar e analisar as áreas urbanas funcionais existentes no território da Região Funcional de

¹ A versão preliminar sobre a análise dos dados relativos às áreas funcionais das cidades de Passo Fundo, Erechim, Carazinho e Frederico Westphalen, foi apresentada durante o V Seminário Estado, Desenvolvimento Regional e Sociedade, em março de 2021, na UNITAU, em Taubaté-SP.

Planejamento 9, bem como, sua configuração espacial e os principais fluxos e interações socioespaciais existentes entre as cidades da região, decorrentes dos movimentos pendulares para trabalho e estudo.

Além desta introdução, este texto está organizado em três partes. Inicialmente, realiza-se uma caracterização territorial, demográfica e econômica da Região Funcional 9. Num segundo momento identifica-se e analisa-se a configuração espacial das FUAs de Passo Fundo, Erechim, Carazinho e Frederico Westphalen, destacando a centralidade dessas cidades na região. Por fim, são apresentadas as considerações finais, contendo uma síntese interpretativa acerca das características do conteúdo policêntrico da região e alguns pontos que demarcam fatores de atenção frente às perspectivas de desenvolvimento regional.

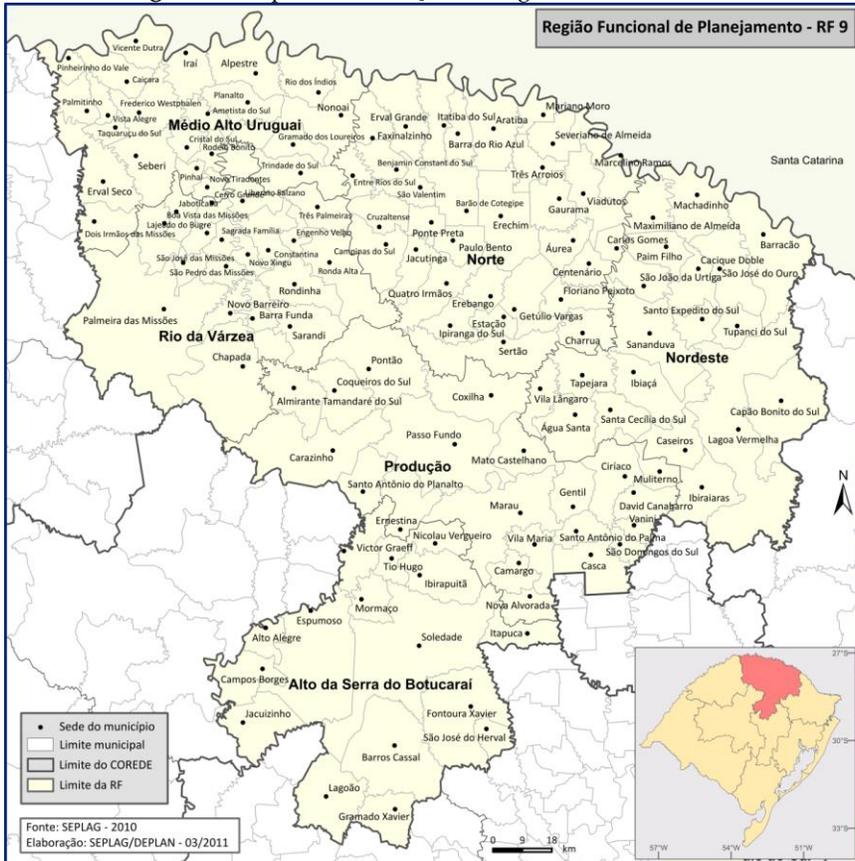
1. Caracterização regional

A Região Funcional 9 localiza-se no norte do Estado do Rio Grande do Sul, faz divisa com o Estado de Santa Catarina, e apresenta população total de 1.069.269 habitantes ², correspondendo a 10% da população gaúcha, sendo que 29% residem na área rural, e 71% na área urbana (IBGE, 2010). Integram essa Região, seis Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) ³: Norte, Nordeste, Produção, Alto da Serra do Botucaraí, Rio da Várzea e Médio Alto Uruguai (Figura 1):

² A população total regional estimada em 2020 foi de 1.107.111, ou seja, houve um crescimento de 3,53% da população regional (IBGE, 2010; 2020a).

³ As breves descrições dos referidos COREDEs foram baseadas nos Perfis Socioeconômicos elaborados pela Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional do Estado do Rio Grande do Sul em 2015.

Figura 1 - Mapa de localização da Região Funcional 9 - RS



Elaboração: SEPLAN/DEPLAN (2015, p. 69).

O COREDE Norte possui uma base agropecuária relacionada às agroindústrias da Região e de Santa Catarina, destacando-se principalmente a criação de aves, bovinos e suínos. O setor industrial possui destaque, ligado especialmente à fabricação de produtos alimentícios e de cabines, reboques e carrocerias de veículos automotivos, com concentração em Erechim, seu principal polo regional. O COREDE apresenta fortes relações econômicas com os municípios de Chapecó, Concórdia e Xanxerê, localizados na região Oeste do estado vizinho, Santa Catarina, fornecendo também produtos da agropecuária para as agroindústrias dessa região.

O COREDE Nordeste apresenta sua produção agropecuária voltada ao cultivo de grãos, como a soja, o milho e o trigo, e à criação de bovinos e aves. Sua estrutura industrial está vinculada a esse setor, destacando-se o abate e fabricação de produtos de carne e os laticínios. Suas principais centralidades são Tapejara, Sananduva e Lagoa Vermelha. Entretanto, a maior parte dos municípios do COREDE ainda é polarizada por Passo Fundo, no COREDE Produção.

O COREDE Produção se destaca em toda a Região Funcional 9, principalmente pela integração do eixo das três centralidades de Carazinho, Passo Fundo e Marau. Sua estrutura agropecuária voltada à criação de aves, bovinos de corte e leite e produção de grãos se integra em várias cadeias agroindustriais (segmentos de máquinas e equipamentos para o campo) que, aliadas à alta produtividade agrícola, apoiada por solos de grande potencialidade produtiva dada sua fertilidade, imprime uma dinâmica forte e crescente à Região. Vem se apresentando como importante centro de expansão territorial do Eixo Porto Alegre-Caxias do Sul, o que pode ser demonstrado pelo dinamismo econômico regional. Desta forma, é o COREDE que mais possui centralidades demarcadas por municípios com população acima de 30 mil habitantes, em toda a Região Funcional 9, como demonstra o Quadro 1.

Quadro 1 - Região Funcional 9 - municípios com mais de 30 mil habitantes: População total, urbana e rural e taxa de urbanização - 2000 e 2010

Unidades espaciais	População urbana		População total		População rural		Taxa de Urbanização (%)	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Passo Fundo	163.764	180.120	168.458	184.826	4.694	4.706	97,2	97,5
Erechim	82.026	90.552	90.347	96.087	8.321	5.535	90,8	94,2
Carazinho	56.276	58.253	59.894	59.317	3.618	1.064	94,0	98,2
Marau	22.853	31.558	28.361	36.364	5.508	4.806	80,6	86,8
Palmeira das Missões	30.825	29.831	38.192	34.328	7.367	4.497	80,7	86,9
Soledade	23.356	24.032	29.727	30.044	6.371	6.012	78,6	80,0

Frederico Westphalen	20.433	23.333	26.759	28.843	6.326	5.510	76,4	80,9
Demais municípios	274.889	407.746	612.103	700.196	337.214	297.960	44,9	58,2
TOTAL RF9	674.422	760.004	1.053.841	1.069.269	379.419	309.265	64,0	71,1
Rio Grande do Sul	8.317.984	9.100.291	10.187.798	10.693.929	1.869.814	1.593.638	81,6	85,1

Elaborado por Carolina Rezende Faccin e Tamara Silveira, a partir de IBGE (2000, 2010) e FEE (2017).

O COREDE Alto da Serra do Botucaraí apresenta considerável participação de população rural e da agropecuária em sua produção, com a predominância de pequenas propriedades produtoras, principalmente de fumo, soja e bovinos de corte e de leite. O Produto Interno Bruto (PIB) per capita é um dos mais baixos do Estado, revelando as dificuldades enfrentadas pela economia local, que não suscita o surgimento de indústrias e serviços, em virtude de uma baixa integração infraestrutural de transportes. Apresenta como centralidade mais forte, o município de Soledade, que se localiza em um trecho rodoviário entre Passo Fundo e Lajeado.

O COREDE Rio da Várzea também apresenta deficiência na infraestrutura de transportes que é acentuada pelas grandes distâncias em relação às outras centralidades do Estado. De forte direção agropecuária, se destaca pela produção de grãos (soja, trigo e milho) e pela criação de bovinos de leite e de corte que, no entanto, frequentemente é impactada por eventos de secas e estiagens. Os indicadores de geração e apropriação de renda do COREDE também se apresentam abaixo das médias estaduais. Sua principal centralidade é o município de Palmeira das Missões, no lado sudoeste do COREDE, único com mais de 30 mil habitantes. Mesmo com menos de 30 mil habitantes, o município de Sarandi também se apresenta com certa centralidade.

Por último, o COREDE Médio Alto Uruguai também possui características rurais, com participação das atividades agropecuárias superior à média na economia estadual, assim como grande contingente de população vivendo no meio rural. A

agropecuária, de base diversificada, predomina em pequenas propriedades e se torna efetiva e dinâmica por meio do eixo de ligação à produção dos municípios do Oeste catarinense. Possui grandes áreas de terras indígenas e de unidades de conservação ambiental. Caracteriza-se com baixos índices em diversos indicadores socioeconômicos, principalmente no que se refere à renda, o que pode explicar a significativa saída de habitantes da Região em busca de alternativas de novos postos de trabalho, e a baixa escolaridade da população adulta.

A Região Funcional 9 vêm apresentando, fortes decréscimos populacionais, em especial, nos pequenos municípios de base econômica do setor primário. Mesmo nos sete municípios que apresentam mais de 30 mil habitantes, Carazinho e Palmeira das Missões apresentam percentuais negativos, demonstrando redução na taxa de crescimento geométrico de sua população total em relação aos dados de 2000 e 2010. À exceção de Passo Fundo, esses municípios apresentam maior redução em sua taxa de crescimento geométrico na população rural (Quadro 2):

Quadro 2 - Região Funcional 9 - municípios com mais de 30 mil habitantes:
Taxa de crescimento geométrico da população total,
urbana e rural entre 2000 e 2010

Unidades espaciais	Urbana	Total	Rural
Passo Fundo	0,96%	0,93%	0,03%
Erechim	0,99%	0,62%	-3,99%
Carazinho	0,35%	-0,10%	-11,52%
Marau	3,28%	2,51%	-1,35%
Palmeira das Missões	-0,33%	-1,06%	-4,81%
Soledade	0,28%	0,11%	-0,58%
Frederico Westphalen	1,33%	0,75%	-1,37%
Demais municípios	4,02%	1,35%	-1,23%
TOTAL RF 9	1,20%	0,15%	-2,02%
Rio Grande do Sul	0,90%	0,49%	-1,59%

Elaborado por Carolina Faccin e Tamara Silveira, a partir de IBGE (2010) e FEE (2017).

Em relação à estrutura urbana regional, com base no Quadro 3, observa-se que há o predomínio de cidades de pequeno porte (sendo 109 dentre as 130 da Região) com até 5 mil habitantes. Em um nível intermediário, sete se destacam com uma população urbana entre 20 mil a 100 mil habitantes: Erechim (90 mil), Carazinho (58 mil); Marau (31 mil); Palmeira das Missões (29 mil); Soledade (24 mil) e Frederico Westphalen (23 mil). Apenas a cidade média de Passo Fundo apresenta população urbana superior a 100 mil habitantes (180 mil habitantes em área urbana) (IBGE, 2010) (Quadro 1 e 3). Atualmente todas estas centralidades na última década apresentaram crescimento demográfico acentuado, como por exemplo, Passo Fundo que ultrapassou os duzentos mil habitantes; Erechim os cem mil habitantes; e Marau com mais de quarenta mil habitantes.

Quadro 3 - Número de cidades por faixa de tamanho da população urbana - 2010

Até 5 mil hab.	De 5.001 a 10.000 hab.	10.001 a 20.000 hab.	20.001 a 50.000 hab.	50.001 a 100.000 hab.	Mais de 100.001 hab.
109	8	5	5	2	1

Elaborado por Carolina Faccin, a partir de IBGE (2010).

Com grande predominância na região em municípios com até 5 mil habitantes, estas que ainda são de pequeno porte continuam apresentando ritmos menores de crescimento populacional nas últimas três décadas, em muitos casos, até com declínio populacional. Há mudanças evidentes na estrutura fundiária que vem promovendo o aumento das granjas (por incorporação ou arrendamento das terras) e contam com incentivos públicos, sejam financeiros ou técnicos, alterando a estrutura territorial histórica das pequenas propriedades familiares.

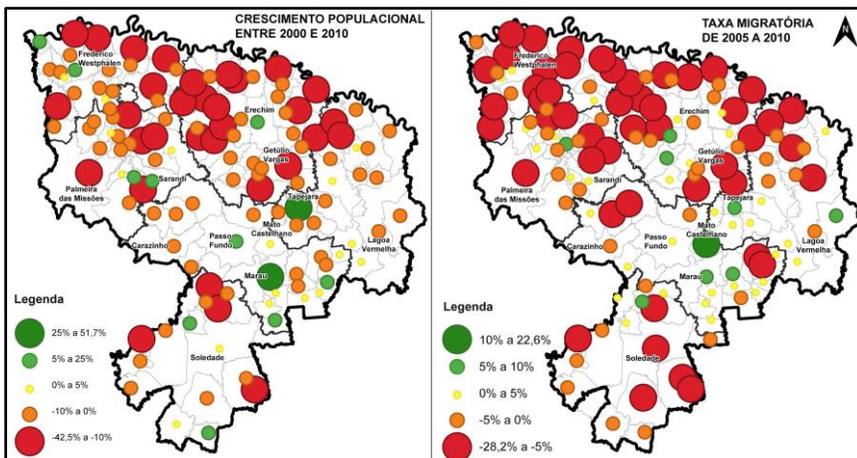
Essas unidades territoriais também vêm se modificando pelo êxodo rural contínuo, envelhecimento de seus proprietários e fuga da população jovem para as centralidades médias da região. Em alguns cenários, o decréscimo populacional chega a mais de 15%

de variação negativa ao analisar dados após 2010, com os dados estimados de 2019, como apontou o estudo de Spinelli e Mesquita (2019) sobre a baixa densidade demográfica dessa região. Engenho Velho (com - 32%), Rio dos Índios (com - 23%), Alpestre (com - 22%), Itatiba do Sul (com - 20%), Barra do Rio Azul (com - 15%) são alguns municípios que exemplificam a maior variação negativa ou decréscimo populacional.

Esse cenário de esvaziamento populacional das áreas rurais pode ser observado na Figura 2, que apresenta, a partir do Censo Demográfico do IBGE de 2010, dados relativos à taxa líquida de migração existente entre 2005 e 2010, e ao crescimento populacional por município entre 2000 e 2010. Com relação aos dados de crescimento populacional, dos 130 municípios, apenas 29 apresentaram crescimento positivo. Destacam-se, entre os percentuais mais elevados, os municípios de Marau (28,2%), Tapejara (27,3%) e Sarandi (17,2%).

Observa-se que os municípios com maior concentração populacional da região apresentam taxas positivas de crescimento, como Passo Fundo (9,7%) e Erechim (6,35%). As menores taxas de crescimento populacional (negativas), entre -10% e -30%, encontram-se em 34 municípios, predominantemente naqueles de pequeno porte. A região totaliza, de modo geral, uma média negativa, com -5,11% de crescimento populacional entre 2000 e 2010. Em relação à taxa líquida de migração, dos 130 municípios na região, apenas 42 (32%) apresentaram uma taxa positiva (IBGE, 2010) (Figura 2).

Figura 2 - Taxa migratória (2010) e crescimento populacional (entre 2000 e 2010) nos municípios da Região Funcional 9



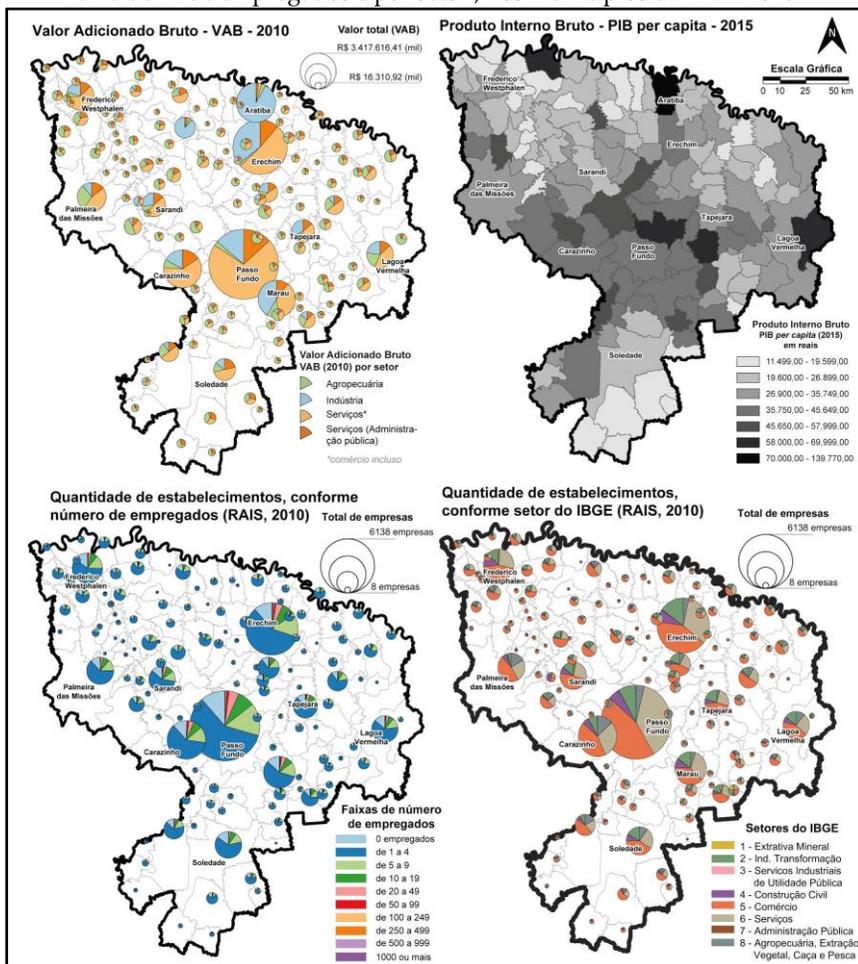
Elaborado por Carolina Faccin a partir de IBGE (2000; 2010).

Além das características dos COREDEs e dos dados populacionais, para a descrição regional foram analisados outros conjuntos de informações, a exemplo dos dados de caráter econômico, demarcados pelo Valor Adicionado Bruto - VAB por setor da economia (agropecuário, indústria e serviços/serviços da administração pública), pelo Produto Interno Bruto - PIB (per capita), e pela quantidade de estabelecimentos por faixa de número de empregados e por setor da economia. Esses dados foram representados em mapas com o intuito de analisar sua distribuição e representação espacial (Figura 3).

Na análise do VAB regional, que é o resultado final da atividade produtiva em toda a Região Funcional 9, predominam os setores comercial, serviços, administração pública e agropecuária. Novamente, os polos intrarregionais (Passo Fundo, Erechim, Carazinho, Marau, Palmeira das Missões, Lagoa Vermelha e Frederico Westphalen) se destacam com os maiores valores de VAB, notadamente mais direcionados aos setores terciário (comércio e serviços) (IBGE, 2017). Os maiores VABs industriais proporcionais da região coincidem também por um lado com a presença de Usinas Hidrelétricas, como em Aratiba e Entre Rios do Sul; e por outro em centralidades maiores onde sua força produtiva está na indústria da

transformação com a presença de plantas industriais que empregam considerável contingente populacional, como em Erechim, Marau, Tapejara e Lagoa Vermelha. Nesses municípios que apresentam importantes valores de VAB Industrial também terão sob seus recortes municipais, importantes empresas que empregam grande quantidade de funcionários. Há uma concentração quanto a presença total de empresas localizadas principalmente em Passo Fundo e, na sequência, por Erechim, Carazinho, Frederico Westphalen, Marau, Palmeira das Missões, etc. A alta produtividade do setor primário na região se conecta a uma cadeia mecanizada de indústrias que dão apoio e fornecem subsídios e transformam boa parte da matéria prima produzida. Além disso, estão nos pequenos municípios, grande maioria na região, as maiores representações percentuais do VAB voltados à agropecuária. Tal situação permite constatar a alta produtividade do setor primário na região, ainda que os rendimentos dessa produtividade agreguem outras rendas, por exemplo, pelo beneficiamento industrial dos produtos agropecuários (IBGE, 2017) (Figura 3).

Figura 3 - VAB setorial, PIB per capita, quantitativo de estabelecimentos por faixa de nº de empregados e por setor , nos municípios da RF9 - 2010



Elaborado por Carolina Faccin, a partir de IBGE (2000; 2010; 2017).

Ao analisar os dados do PIB per capita, constatam-se apenas cinco municípios que se inserem nas faixas de valores mais elevados (entre R\$55.000,00 e R\$139.770,00) e 26 municípios com a mais baixa faixa (menores que R\$19.599,00). Dois desses cinco municípios com alto valor agregado de PIB per capita apresentam baixa população e normalmente estão associados a grandes obras de infraestrutura, como as Usinas Hidrelétricas em Alpestre e em

Aratiba. A porção central da região, mais integrada sob o aspecto das redes viárias, apresenta valores mais equilibrados de distribuição do PIB per capita (IBGE, 2017) (Figura 3).

Há uma distribuição desigual da quantidade de estabelecimentos na malha urbana regional da RF9, principalmente ao se atentar a empresas que empregam um número mais expressivo de funcionários. Essas empresas, em sua maioria, são interligadas direta ou indiretamente à cadeia produtiva regional, principalmente direcionadas à transformação de alimentos - frigoríficos, abatedouros, moedores, produtores de óleos, leites e derivados (RAIS, 2010) (Figura 3).

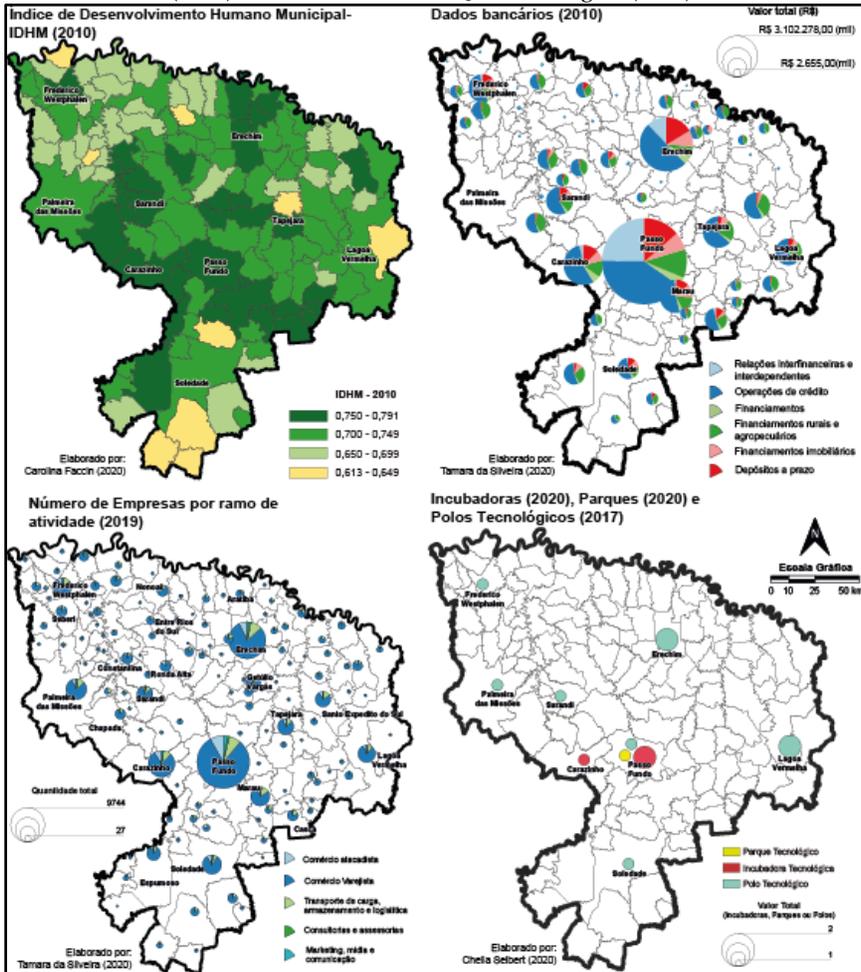
Ao analisar o número de estabelecimentos segundo os setores do IBGE, na Figura 3, percebe-se também uma preponderância comum às economias brasileiras, de concentração de empresas direcionadas ao setor terciário (comércio e prestação de serviços). As centralidades-núcleo (Passo Fundo, Erechim, Carazinho, Frederico Westphalen) tendem a ser, inclusive, os destinos na região de fluxos consumptivos dos demais municípios. Nessas centralidades estão localizados os grandes mercados, hipermercados, galerias, atacados e, especificamente em Passo Fundo, dois shoppings centers. Essas empresas direcionadas ao consumo diário/frequente são consideradas na literatura como grandes bolsões de emprego e são de fundamental importância para entender a concentração/desconcentração do trabalho e as próprias redes de mobilidade pendular (RAIS, 2010) (Figura 3).

Uma outra dimensão da caracterização regional se refere ao conteúdo social do desenvolvimento. Nesse sentido, foram compilados, sistematizados e representados cartograficamente os dados do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDH, os dados de operações bancárias, os estabelecimentos comerciais e ambientes de inovação tecnológica, como incubadoras e parques tecnológicos.

Na Figura 4 estão representados os dados municipais relativos ao IDHM de 2010, onde é notável uma desigual distribuição dos valores, que apresentam desde os mais baixos, abaixo de 0,600, até

considerados muito altos, acima de 0,800. Nas porções da Região Funcional 9 que são altamente conectadas pelas rodovias e apresentam maiores índices de densidade populacional também coincidem os mais altos índices de desenvolvimento humano. Nessa medida, os pólos intrarregionais de Carazinho, Erechim, Frederico Westphalen e Passo Fundo apresentam os maiores valores, considerando a delimitação política-administrativa da Região Funcional 9, presentes na faixa de 0,750 a 0,791. O corredor rodoviário, demarcado pelos municípios ao longo dos eixos das principais rodovias que se interligam a Passo Fundo, também são os que apresentam altas taxas de IDHM, como Marau, Vila Maria, Casca, Nicolau Vergueiro, Sertão, Estação, Getúlio Vargas; em direção a Região Funcional 7, com Santo Antônio do Planalto, Victor Graeff, Espumoso; e por último em direção a Sarandi, com Novo Xingu, Constantina, Rondinha, Chapada e Barra Funda (PNUD, 2010) (Figura 4).

Figura 4 - IDHM (2010), operações bancárias (2010), estabelecimentos comerciais (2019) e ambientes de inovação tecnológica (2020)



Elaborado por Carolina Faccin, Cheila Seibert e Tamara Silveira, a partir de PNUD (2010), BACEN (2010), Receita Federal (2019), SITC (2020) e SDECT (2017).

Ainda analisando o que expressa a Figura 4, um outro aspecto a ser interpretado na dinâmica regional diz respeito à distribuição espacial dos dados bancários e de movimentação financeira, cuja importância regional é grande no financiamento e funcionamento da cadeia produtiva agrícola e pecuária na região. Inclusive, na

Região Funcional 9 há uma presença importante das Cooperativas de Crédito que atuam junto com os produtores rurais. Em decorrência dos dados referentes aos estabelecimentos, a Figura 4 demonstra a existência de movimentações financeiras mais expressivas, novamente, nos polos intrarregionais, local de concentração das agências bancárias e sedes das cooperativas (BACEN, 2010) (Figura 4).

Ainda analisando as operações bancárias, é possível perceber uma conexão com o quantitativo de negócios por setor. Nesse quesito, é visível que nas centralidades maiores, que apresentam uma maior diversidade produtiva e econômica, se concentram as relações interfinanceiras e interdependentes, as operações de crédito e os depósitos a prazo. Nas centralidades menores, predominam as operações de crédito e os financiamentos rurais e agropecuários, mencionados anteriormente. Instituições públicas como Banco do Brasil, Caixa e Banrisul se espalham pelos territórios e por diversas centralidades; as privadas como Bradesco e Itaú se concentram nas maiores centralidades; e por fim, Cooperativas de Crédito, como o Sicoob e o Sicredi também são importantes instituições financeiras na Região Funcional 09 (BACEN, 2010) (Figura 4).

A análise do quantitativo de empresas comerciais por ramo de atividades deflagra o grande volume representado pelo comércio varejista, que se dissemina em toda a Região Funcional 9, embora com grande expressividade nas centralidades de Passo Fundo e de Erechim. Por ser uma região de alta difusão da produção agrícola e pecuária, assim como, pela produção associada a essa cadeia produtiva do agronegócio, cujo escoamento da produção é fortemente realizado pelas rodovias, destacam-se as empresas de transporte de cargas, armazenamento e logística. Mesmo em municípios de porte não tão expressivo, identifica-se a presença desse ramo de atividades. O terceiro maior número de empresas comerciais se refere ao comércio atacadista, com maior expressão nas cidades de Passo Fundo, Erechim, Carazinho, Palmeira das Missões, Frederico Westphalen e Soledade. Empresas de

consultoria e assessoria, assim como da área de marketing, mídia e comunicação começam a despontar com mais expressividade, especialmente em Passo Fundo, com serviços especializados destinados à Região. Corrobora com esses ramos, o fato de ter na cidade, cursos de formação técnica e superior, envolvendo novas tecnologias de comunicação e inovação.

Outra variável a ser considerada é a presença de sistemas de inovação científica e tecnológica, os quais se apresentam sob a forma de Parques, Incubadoras e Polos. Como demonstra a Figura 4, a Região Funcional de Planejamento 9 se destaca pela significativa presença de polos científicos e tecnológicos em seu território. A atuação desses polos tecnológicos potencializa o desenvolvimento de setores produtivos, agregando valor em seus produtos fornecendo materiais para outras indústrias químicas, de energia, de nutrição animal, de tanques, termelétricas, e para o meio rural da região tecnificado e informatizado.

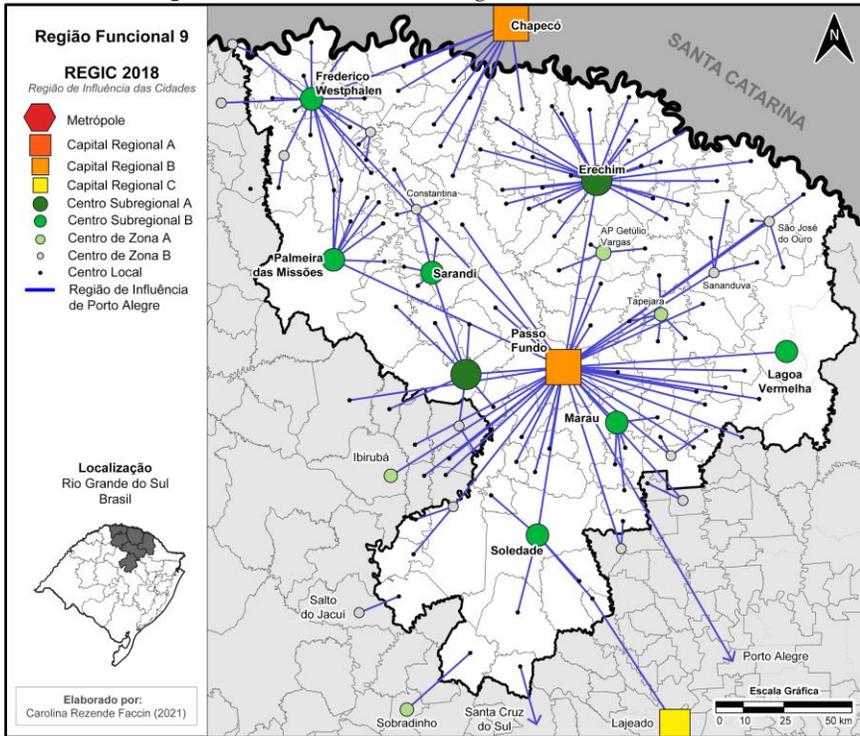
Destaca-se a atuação da Universidade de Passo Fundo (UPF), a qual é a unidade gestora de quatro polos de inovação tecnológica sediados nos COREDEs Alto da Serra do Botucaraí (campus Soledade), Nordeste (campus Lagoa Vermelha), Produção (campus Passo Fundo) e Rio da Várzea (campus Sarandi). Além disso, a UPF contempla, na cidade média de Passo Fundo, a UPF Parque (Parque Científico e Tecnológico do Planalto Médio) e a Conecta (Incubadora de Empresas da UPF). A Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI) possui polos tecnológicos sediados nos COREDEs Médio Alto Uruguai (campus Frederico Westphalen) e Norte (campus Erechim). Há também, um polo tecnológico da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) em Frederico Westphalen. Por fim, cabe destacar a presença da incubadora ULBRATECH, situada em Carazinho e a INCUBATEC (Incubadora de Negócios Inovadores de Base Tecnológica), situada em Passo Fundo.

A Figura 5 apresenta a organização atual da rede urbana regional, a partir de dados da Região de Influência das Cidades – REGIC 2018 (IBGE, 2020). Passo Fundo, enquanto cidade média, é a que apresenta a maior hierarquia na escala das centralidades,

enquanto Capital Regional B. Em um nível intermediário outros centros se destacam por exercerem um papel complementar na rede urbana, polarizando municípios de seu entorno próximo. É o caso de Erechim e Carazinho, classificados como Centro Sub-regional A e que desempenham importante papel de intermediação entre a cidade polo regional e as os pequenos municípios de seu entorno. Em um nível inferior, seis municípios são classificados como Centro Sub-regional B: Frederico Westphalen, Lagoa Vermelha, Marau, Palmeira das Missões, Sarandi e Soledade. Como Centros de Zona A, estão Tapejara e o AP⁴ de Getúlio Vargas (em aglomeração com o município de Estação). Por fim, sete municípios são classificados como Centros de Zona B: Casca, Constantina, Erval Seco, Espumoso, Rodeio Bonito, Sananduva e São José do Ouro. Os demais municípios são classificados como Centros Locais (IBGE, 2020b).

⁴ Os Arranjos Populacionais (APs), utilizados no estudo da REGIC 2018, são constituídos por agrupamentos de Municípios muito integrados por possuírem deslocamentos frequentes de populações para trabalho e estudo, segundo os critérios do estudo Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil, publicado pelo IBGE em 2016 (IBGE, 2020b).

Figura 5 - A rede urbana da Região Funcional 9 - 2018



Elaborado por Carolina Faccin a partir de IBGE (2020).

Cabe mencionar que a Região Funcional 9 apresenta polos de interação e, portanto, de influência com cidades de outras regiões funcionais, com destaque para Porto Alegre, Lajeado, Santa Cruz do Sul e Ibirubá e seu entorno imediato. Por outro lado, fica evidente o papel de polarizador de Chapecó/SC em algumas cidades do extremo norte da Região. Também, certa integração em termos da interligação entre os principais polos (Erechim, Passo Fundo, Palmeira das Missões, Frederico Westphalen, Carazinho), fato que fica marcado, novamente, pela presença das rodovias, além da posição estratégica de centralidade e entroncamento rodoviário que fortalece o papel de Passo Fundo como Capital Regional B.

2. Identificação das Áreas Urbanas Funcionais (FUAs)

Para a identificação das FUAs no território regional, inicialmente consideramos como ponto de corte os fluxos de deslocamentos (para trabalho e estudo entre municípios da Região Funcional 9) que alcançassem, pelo menos, o percentual de 5% da População Economicamente Ativa (PEA) do município de origem que se destinassem para cidades de, no mínimo, 15 mil habitantes. Com essa metodologia, foram verificados 37 municípios com os maiores fluxos. Destacaram-se os fluxos com destino para as cidades de Carazinho, Erechim, Frederico Westphalen e Passo Fundo (Quadro 5).

Ao analisar o Quadro 5, verifica-se que para **Carazinho**, se destacam os fluxos de Não-Me-Toque (7%), Santo Antônio do Planalto (7%) e Almirante Tamandaré do Sul (5%). Para **Erechim**, destacam-se os fluxos originados de 15 municípios: Quatro Irmãos (13%), Barão de Cotegipe (12%), Áurea (10%), Jacutinga (10%), Paulo Bento (10%), Gaurama (10%), Três Arroios (8%), Campinas do Sul (7%), Centenário (7%), Viadutos (6%), Mariano Moro (6%), Erebango (6%), Cruzaltense (5%), Aratiba (5%) e Ponte Preta (5%). Com destino para **Frederico Westphalen**, os principais fluxos são aqueles originados em 5 municípios: Taquaruçu do Sul (10%), Vista Alegre (7%), Caiçara (7%), Seberi (6%) e Palmitinho (5%). Por último, os fluxos com destino para **Passo Fundo** são originados em 14 municípios: Mato Castelhana (12%), Coxilha (11%), Ernestina (10%), Pontão (8%), Ibirapuitã (7%), Tapejara (6%), Sertão (6%), Tio Hugo (6%), David Canabarro (5%), Água Santa (5%), Nicolau Vergueiro (5%), Marau (5%), Vanini (5%) e Vila Lângaro (5%).

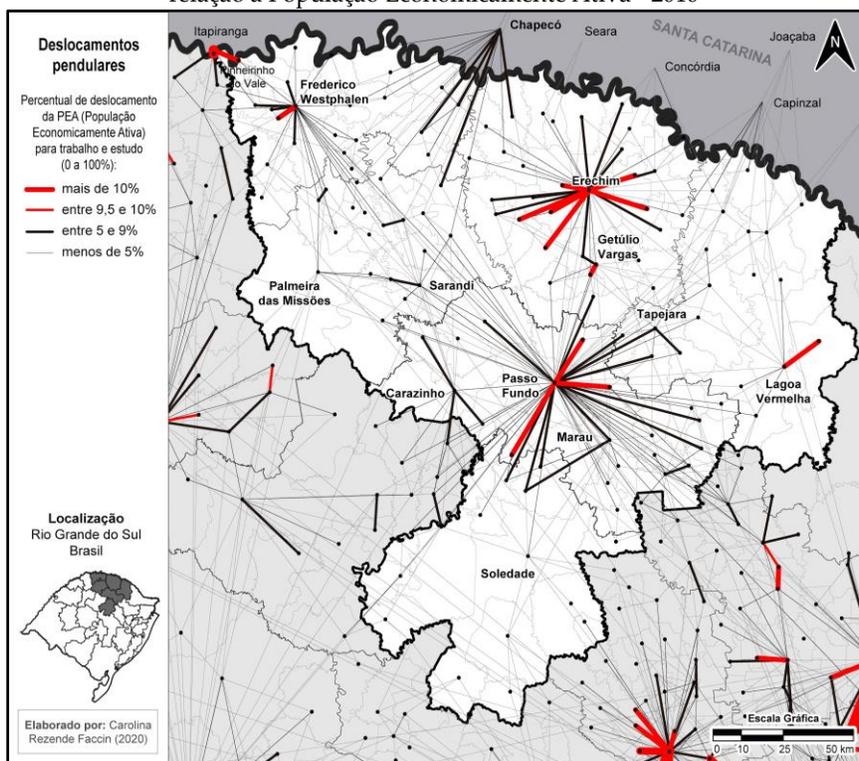
Quadro 5 - Percentual dos deslocamentos pendulares para trabalho e estudo em relação à População Economicamente Ativa - 2010

Municípios de origem	PEA	Munic. de Destino		Municípios de origem	PEA	Munic. de Destino	
		Carazinho	Erechim			Frederico Westphalen	Passo Fundo
Não-Me-Toque	9413	7,44%		Taquaruçu do Sul	2071	10,86%	
Santo Antônio do Planalto	1087	7,27%		Vista Alegre	1858	7,75%	
Almirante Tamandaré do Sul	1248	5,05%		Caiçara	3482	7,38%	
Quatro Irmãos	987		13,68%	Seberi	6626	6,82%	
Barão de Cotegipe	4176		12,62%	Palmitinho	4421	5,88%	
Áurea	1977		10,93%	Mato Castelhano	1152		12,67%
Jacutinga	2059		10,30%	Coxilha	1304		11,81%
Paulo Bento	1481		10,20%	Ernestina	1421		10,91%
Gaurama	3599		10,09%	Pontão	2192		8,03%
Três Arroios	2149		8,10%	Ibirapuitã	1507		7,10%
Campinas do Sul	3301		7,48%	Tapejara	12096		6,25%
Centenário	1922		7,18%	Sertão	3517		6,20%
Viadutos	3321		6,62%	Tio Hugo	1602		6,18%
Mariano Moro	1325		6,42%	David Canabarro	2744		5,54%
Erebango	1482		6,01%	Água Santa	2412		5,39%
Cruzaltense	1347		5,79%	Nicolau Vergueiro	921		5,32%
Aratiba	4213		5,77%	Marau	22925		5,24%
Ponte Preta	1152		5,73%	Vanini	1260		5,24%
				Vila Lângaro	1468		5,11%

Elaborado por Nicolas Billig de Giacometti, a partir de IBGE (2010).

Buscando melhor representar os dados informados no Quadro 5, a Figura 6 apresenta um mapa com a intensidade dos deslocamentos pendulares para trabalho e estudo entre as cidades da região. É possível argumentar sobre três fatores geoeconômicos que podem se constituir como elementos-chave para entender a intensificação do deslocamento pendular nos últimos anos, na Região Funcional 9. O primeiro diz respeito às condições geológicas e geomorfológicas de alta fertilidade para estabelecimento das recentes culturas produtivas associadas à mecanização. O segundo fator pode ser interpretado pela própria capacidade empreendedora dos agentes regionais que associados formam um forte sistema de cooperativas e de cadeias produtivas agroindustriais. Por fim, o terceiro fator se refere às condições de atratividades criadas pelas centralidades urbanas para o desenvolvimento de pequenas e médias indústrias com mão de obra específica de formação na região. Destaca-se também, na dinâmica de urbanização regional, o fortalecimento dos municípios ao longo dos eixos rodoviários, como já mencionado, de acesso a Erechim, Passo Fundo, Marau e Carazinho, municípios que estão ligados pela ERS135 (Passo Fundo-Erechim), pela ERS324 (Passo Fundo-Marau) e pela BR285 (Passo Fundo-Carazinho).

Figura 6 - Percentual dos deslocamentos pendulares para trabalho e estudo em relação à População Economicamente Ativa - 2010



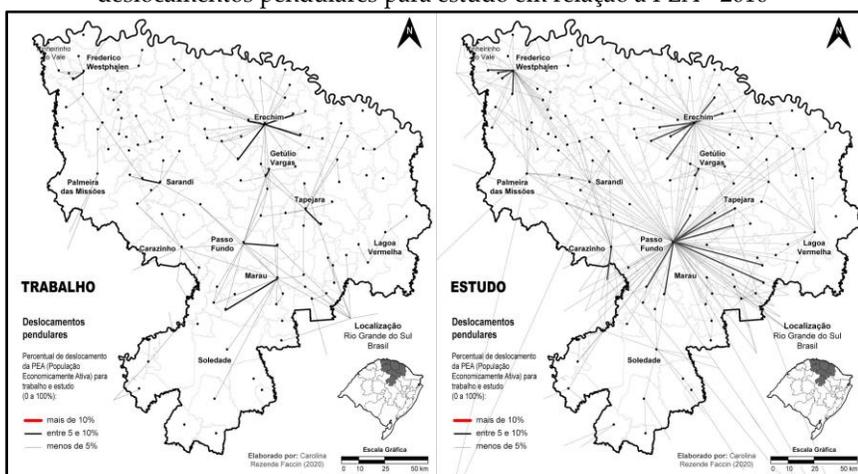
Elaborado por Carolina Rezende Faccin, a partir de IBGE (2010).

A Figura 7, por sua vez, apresenta um mapa da distribuição de fluxos pendulares para estudo entre as cidades da Região Funcional 9, e outro mapa da distribuição de fluxos para trabalho. Os deslocamentos para estudo são fortemente vinculados à oferta de serviços educacionais (da Educação Básica, Ensino Técnico, Cursos de formação profissional e Superior). Os fluxos a estudo se configuram para além da área da Região Funcional 9 e, em muitos casos, envolvem grande distância, tendo representação junto à RF2 (Região dos Vales Lajeado-Estrela) e à RF8 (Região Central/Santa Maria). Os fluxos de trabalho são mais endógenos e de menores distâncias, assumem caráter mais difuso e multidirecional, visto a presença de índices de mobilidade entre 5% e 10% para Erechim;

Passo Fundo; Marau; Frederico Westphalen; Getúlio Vargas; e Tapejara (Figura 7).

Uma limitada circulação de fluxos pendulares para trabalho entre as demais cidades das FUAs e entre as MUAs se deve a uma simples divisão territorial do trabalho existente na região, advinda da especialização da atividade agropecuária (produção de grãos e da agroindústria integrada - produção de carne, leite e ovos), sendo fortemente comandada pelas relações com o agronegócio (em escala nacional e internacional), que concentra nas cidades médias/intermédias das FUAs os setores de armazenamento, processamento, insumos, maquinários e demais empresas fornecedoras que atuam na ampla cadeia produtiva desses produtos (Figura 7).

Figura 7 - Percentual dos deslocamentos pendulares para trabalho e deslocamentos pendulares para estudo em relação à PEA - 2010



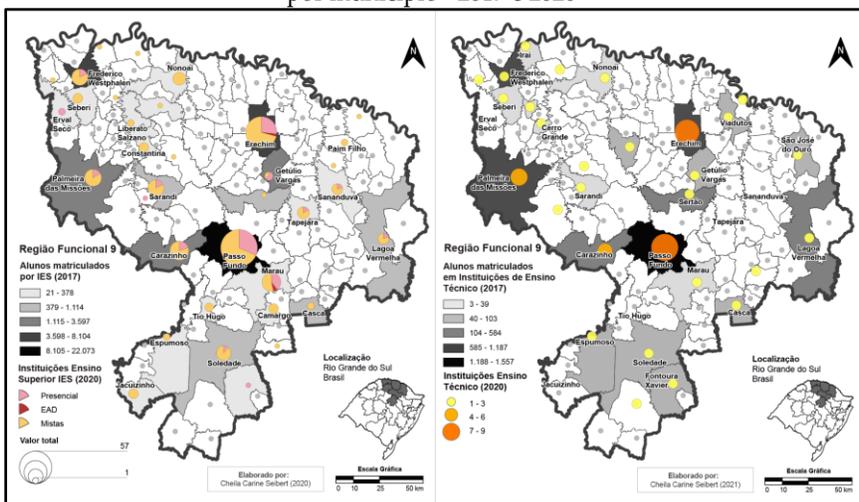
Elaborado por Carolina Rezende Faccin, a partir de IBGE (2010).

Em relação à distribuição territorial das instituições de ensino superior do Estado, destaca-se em Passo Fundo a presença de 57 IES, entre elas, a Universidade de Passo Fundo, que atrai estudantes com maior intensidade, e outras IES, como um *campus* da UFFS, e a faculdade IMED. Em Erechim, com um total de 41 IES, há ainda concentração de IES como a Universidade Regional

Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), campus da UFFS, e da UERGS, além de outras instituições de ensino médio e técnico que atraem estudantes de várias localidades da região e de outros estados. Passo Fundo e Erechim apresentam respectivamente 9 e 8 Instituições de Ensino Profissionalizante (INEP, 2020): em Passo Fundo a presença do campus do IFSul, e do Centro de Ensino Médio Integrado da UPF e em Erechim o campus do IFRS, SENAC e Escola de Educação Básica da URI (Figura 8).

Quanto ao número de alunos matriculados em IES nos municípios da Região Funcional 9 (Figura 8), observa-se que, Passo Fundo apresenta 22.073 alunos (45% do total de alunos da região), em seguida tem-se Erechim com 8.104 alunos (17%). Para o Ensino Médio e Técnico, os dados mostraram que Passo Fundo apresenta 1.557 alunos (24% do total), enquanto Erechim tem 1.187 (18%). Portanto, essas duas cidades polarizadoras concentram 62% do total de alunos matriculados em IES na região e 42% do total de alunos matriculados em Ensino Médio e Técnico, evidenciando a centralidade destas na oferta regional do ensino superior e ensino técnico.

Figura 8 - Número de IES e Instituições de Ensino Técnico e alunos matriculados por município - 2017 e 2020

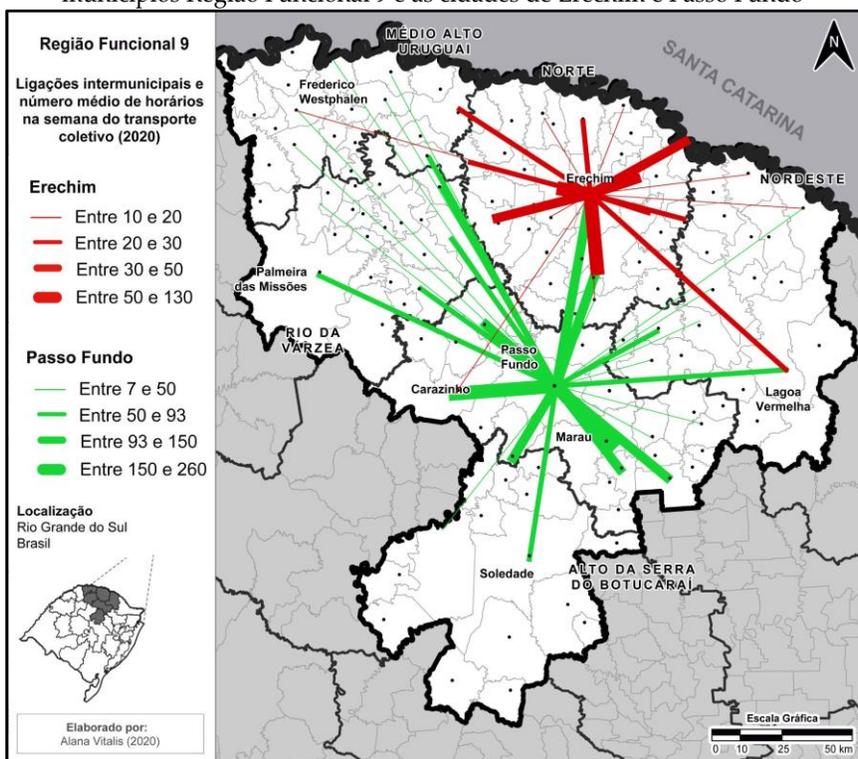


Elaborado por Cheila Carine Seibert, a partir de e-MEC (2020), INEP (2017) e INEP (2020).

Os dados relativos às linhas de ônibus existentes entre os municípios e a quantidade média de horários diários disponíveis semanalmente, nos dias de segunda, sexta-feira e sábado também são importantes fontes de dados que se revelam sobre a hierarquia das centralidades e os fluxos que se interligam. Entretanto, sempre é necessário cautela ao analisar os dados, visto que a frequência das viagens não necessariamente revelam informações de mobilidade pendular, visto os motivos diversos de idas e vindas dos passageiros (visitas familiares, deslocamentos periódicos, viagens, turismo, etc). Quando a frequência destas viagens está mais associada a períodos concentrados no início ou no fim do dia revelam possibilidades de pendularidade, porém, apenas pesquisa de campo com entrevista aos passageiros que revelaria tal finalidade, como realizado por Stamm, Staduto (2008) no estudo realizado entre as cidades médias do oeste paranaense de Toledo e Cascavel.

A cidade Passo Fundo mantém ligações mais intensas com as cidades de: Carazinho (260), Marau (203), Getúlio Vargas (150), Casca (137), Vila Maria (133), Erechim (130) e Pontão (110). Já a cidade de Erechim estabelece relações mais significativas com as cidades de: Barão do Cotequipe (127), Getúlio Vargas (100), Gaurama (50), Marcelino Ramos (50), Campinas do Sul (47), Jaguaretê (43) e Aratiba (33).

Figura 9 - Número de linhas/horários de ônibus intermunicipais entre os municípios Região Funcional 9 e as cidades de Erechim e Passo Fundo



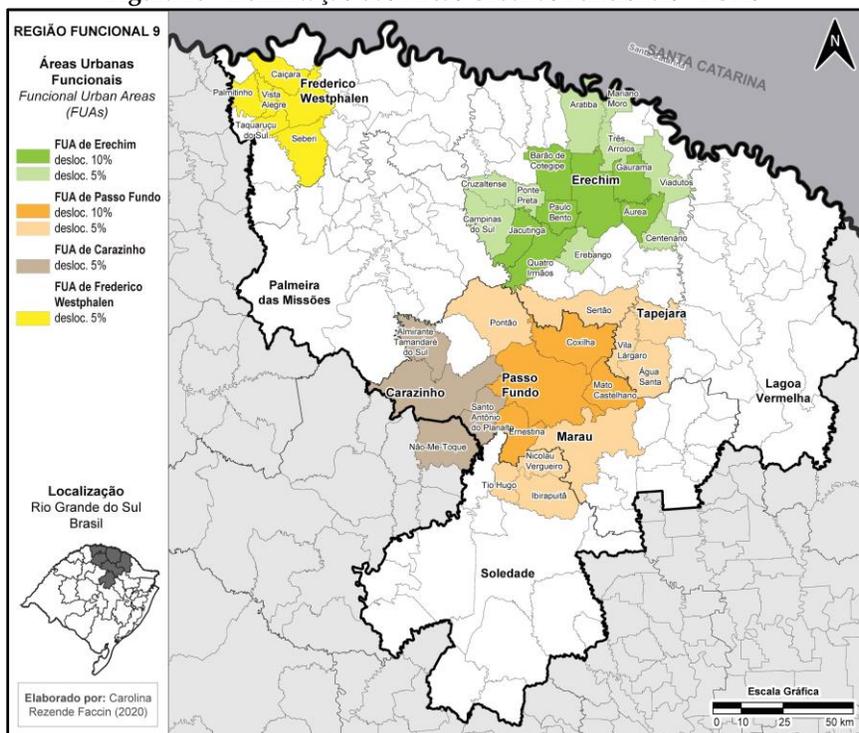
Fonte: Elaborado por Alana Vitalis, a partir dos quadros de horários das estações rodoviárias de Erechim e Passo Fundo (2020).

Em relação às saídas de viagens de ônibus intermunicipal externas a Região Funcional 9 saindo de Passo Fundo cabe destacar também a grande frequência de ligações entre Passo Fundo e Cruz Alta, Nova Prata, Nova Araçá, Nova Bassano, Veranópolis, Saldanha Marinho com nove viagens diárias; e Lagoa Vermelha, Júlio de Castilhos, Soledade, Caxias do Sul e Farroupilha com oito viagens diárias. Nota-se também pela análise dos horários que muitas viagens englobam diversos municípios em seus trechos, pela repetição comum, indicando eixos de pendularidade possíveis; bem como, eixos de dispersão de fluxos.

Concluindo, é possível identificar na Região, a partir de uma análise geral compilada de todos os indicadores anteriores, quatro FUAs, como mostra a Figura 10, sendo duas principais, a de Passo Fundo, com alta centralidade e interações regionais, seguida de Erechim, também com alto grau, embora de menores fluxos totais comparados a de Passo Fundo. As duas demais FUAs foram consideradas secundárias (Frederico Westphalen e Carazinho) por ainda estarem em processo de consolidação, uma vez que, embora apresentem dados semelhantes às principais, esses têm comportamento menos expressivo.

Quanto à estrutura relacional, destaca-se a FUA de Carazinho por demonstrar alta integração e pendularidade com Passo Fundo, em um eixo contínuo de desenvolvimento produtivo, até Marau-Vila Maria demonstrando um incipiente processo de policentrismo. De forma contrária, as FUAs de Erechim (maiores valores) e de Frederico Westphalen (menor grau) apresentam fluxos preponderantemente monodirecionais, pois os fluxos pendulares mais intensos são aqueles que se destinam às centralidades núcleo com origem nas demais cidades e áreas rurais do seu entorno. Os polos regionais de cada FUA, notadamente os centros urbanos de Passo Fundo, Erechim, Carazinho e Frederico Westphalen, concentram a oferta da maior parte dos empregos nos setores de comércio, serviços e indústrias.

Figura 10 - Delimitação das Áreas Urbanas Funcionais - FUAs



Elaborado por Carolina Rezende Faccin a partir de dados da pesquisa.

Atualmente, importantes empresas que se localizam em Passo Fundo revelam seu caráter de cidade média, enquanto nós desses múltiplos fluxos entre a realidade global e local, cabe destacar: agroindústrias da Bunge, JBS Foods, Minuano, Italac e BSBios (biocombustíveis) e indústrias de máquinas e implementos agrícolas: Semeato, Kuhn Metasa, Bandeirante e Marini; base de operações da Ipiranga; presença de complexos hospitalares, como São Vicente de Paulo; bases, distribuidoras e armazéns de comércios alimentares e medicamentos, como das Farmácias São João, Frutas Vassoler, Pepsico do Brasil, Atacarejo Compre Bem, Rede Super Útil e Zaffari; e centros de distribuição de vestuários, como do Grupo Grazziotin.

Em Erechim, são mais fortes os movimentos oriundos das cidades vizinhas à Erechim e menos intensos de localidades mais

distantes, demonstrando mais polaridade próxima ao núcleo. Cabe destacar que, em termos de geração de empregos Erechim também se vincula parcialmente ao setor agropecuário mecanizado com a presença de unidades metais-mecânicas e distribuição, armazenamento de insumos, como da Kesoja, da Olfar, Cercena e Triel-HT e de processamento de carnes e aves, como da Aurora. Entretanto, é na oferta mais direcionada a outros setores industriais e produtivos que a centralidade de Erechim se conecta a geração de fluxos pendulares e inserção na rede urbana local e global, com indústrias alimentícias, como a Peccin, da Berbau, Zin Alimentos; metalmeccânico do setor automotivo, como a Traçado, da Comil; do setor elétrico e tecnológico, como a Intecnial, Wtec, Inovamed; e da produção de cadeiras, como da Cavaletti.

Há ainda uma relevante integração empresarial entre matrizes-filiais que se estabelecem entre Não-me-Toque, Carazinho e Passo Fundo, no contexto da cadeia agropecuária modernizada. Esse direcionamento faz parte do eixo de desenvolvimento que se inicia em Marau e Passo Fundo, e segue em direção a Região Funcional 7, para os municípios de Santo Ângelo, Ijuí e Panambi. Nesse sentido, em Carazinho concentra-se uma planta industrial da Nestlé e diversas outras agroindústrias de processamento e fornecimento de insumos para o campo. Em Não-me-Toque, as plantas das Sementes Roos, e da COTRIJAL. Em Carazinho, se direciona também um significativo contingente de fluxos pendulares a estudo, devido a um *campus* da UPF e da Universidade Luterana do Brasil – ULBRA, que atraem estudantes diariamente.

Considerações finais

Os dados, caracterizações e representações cartográficas permitiram verificar que a Região Funcional 9 apresenta um desequilibrado conteúdo policêntrico no território regional. A policentralidade se expressa de forma altamente evidenciada em Passo Fundo, Erechim, Frederico Westphalen e Carazinho, polos que se revelaram como atratores dos movimentos pendulares a

trabalho e a estudo, dada a forte presença de empresas e serviços e de instituições de ensino que dinamizam a economia e a integração intrarregional. Por outro lado, um grande conjunto de pequenos municípios, muitos que vêm perdendo densidade populacional, se apresentam em estado isolado ou com poucas possibilidades de integração na rede regional. Esse descompasso regional pode ser interpretado à luz de quatro fatores:

1) baixa densidade demográfica de uma região que se encontra com forte redução populacional nos pequenos municípios do entorno desses polos, principalmente no meio rural.

2) dificuldades estruturais da região, pois, se por um lado, há importantes rodovias de acesso e escoamento da produção, por outro há estradas secundárias sem pavimentação, trechos desativados de estradas traçadas, praticamente intransitáveis (a exemplo da BR-153 Transbrasiliana), longos trechos ferroviários desativados ou com serviços precários, fato que reduz a comunicação, a acessibilidade e o desenvolvimento intrarregional.

3) alta divisão territorial do trabalho, concentrando em poucas centralidades a maior parte da produção por beneficiamento da produção agrícola e pecuária e empresas comerciais, direcionando os fluxos e movimentos pendulares às cidades polo, como Passo Fundo e Erechim.

4) reestruturação produtiva relacionada a cadeia mecanizada da agroindústria de frangos, suínos e as monoculturas de soja, trigo e cevada em médias propriedades com concentração fundiária, especialização do trabalho, esvaziamento da população rural e expressivas mudanças na pirâmide etária (redução de nascimentos e envelhecimento da população).

Esses quatro fatores acenam a urgente necessidade de atenção às perspectivas de integração, coesão e de desenvolvimento regional uma vez que apontam fortes deficiências, tanto de cunho estrutural, quanto da dinâmica populacional e, ainda, no que se refere ao seu planejamento e gestão territorial. Esse estudo traz um conjunto de elementos para se refletir sobre os desdobramentos do

comportamento e expressividade desse território, reflexo, meio e condição que incitam novas práticas colaborativas.

Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). **Dados bancários por município**. 2010. Disponível em: <<https://dadosabertos.bcb.gov.br/>>. Acesso em 29 mar. 2021.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT). **Rodovias federais**. DNITGeo - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. 2015. Disponível: <<http://servicos.dnit.gov.br/vgeo/>>. Acesso em 29 mar. 2021.

INFRAESTRUTURA ESTADUAL DE DADOS ESPACIAIS (IEDE). **Estabelecimentos de gestão estadual**. 2019. Porto Alegre. Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional (SEPLAG) e Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN). Disponível em: <<https://iede.rs.gov.br/>>. Acesso em 29 mar. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo da Educação Superior - 2017**. Número de alunos matriculados por município. Brasília: INEP, 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-da-educacao-superior>>. Acesso em 29 mar. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>>. Acesso em 29 mar. 2021.

_____. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2002-2017**. PIB *per capita* (2010) e VAB setorial (2010). Disponível em:

<<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pib-munic/tabelas>>. Acesso em 29 mar. 2021.

_____. **Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>>. Acesso em 29 mar. 2021.

_____. **Regiões de Influência das Cidades - REGIC 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/redes-e-fluxos-geograficos/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?t=acesso-ao-produto>>. Acesso em 29 mar. 2021.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas de Desenvolvimento Humano nos Municípios**. 2010. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/radar-idhm/>>. Acesso em 29 mar. 2021.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior - Cadastro e-MEC**. Brasília: MEC, 2020. Disponível em: <<https://emec.mec.gov.br/>>. Acesso em 29 mar. 2021.

RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS (RAIS). **Número de empregados por setor CNAE 2.0**. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_vinculo_id/login.php>. Acesso em 29 mar. 2021.

SEPLAN; DEPLAN. **Perfis Socioeconômicos Regiões Funcionais de Planejamento**. Porto Alegre: SEPLAN/DEPLAN, 2015. Disponível: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134058-20150319163519perfis-todos.pdf>>. Acesso em 29 mar. 2021.

SPINELLI, Juçara; MESQUITA, Lucas Ponte. Policentrismo e Cooperações Intermunicipais: um estudo em regiões de baixa densidade demográfica no norte do Rio Grande do Sul/Brasil. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 25, n. 3, p. 989-1008, set. 2020. ISSN 1982-6745. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/14867>>.

STAMM, C. STADUTO, J. A. Movimentos pendulares das cidades interioranas de porte médio de Cascavel e Toledo, no Paraná. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, São Paulo, v. 25, n. 1, jan./jun. 2008, p.131-149.

AS MUDANÇAS NA REDE URBANA DA REGIÃO FUNCIONAL 8 DO RIO GRANDE DO SUL

Carolina Rezende Faccin
Débora Frantz Krug

Introdução

Os estudos sobre redes urbanas têm se constituído em uma importante tradição no âmbito do planejamento urbano e regional, devido à consciência do significado que o processo de urbanização passou a ter, sobretudo a partir do século XIX. Tal importância se justifica, entre outros motivos, por sugerir a reflexão sobre mudanças cruciais na sociedade e nas formas de relações entre cidades e suas regiões. No bojo do processo de urbanização, a rede urbana passou a ser o meio a partir do qual, produção, circulação e consumo se realizam efetivamente (CORRÊA, 2006).

Este artigo objetiva analisar as mudanças da rede urbana da Região Funcional 8, na zona central do Rio Grande do Sul, entre os anos de 1966 e 2018, dando um olhar mais atento à cidade média de Santa Maria, graças ao seu papel de destaque na rede urbana estadual. Para isso, foram utilizados os estudos Região de Influência das Cidades - REGIC, de 1966, 1978, 1993, 2007 e 2018, elaborados pelo IBGE. Complementarmente, foram utilizados dados do estudo sobre a genealogia dos municípios do RS, elaborado pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do RS, em 2018; dados do Censo Demográfico de 2010 do IBGE; e dados sobre o número de empresas e de empregos formais, em 2018, a partir da RAIS.

Por fim, o tratamento e análise dos dados foi feito através da confecção de mapas temáticos, elaborados através do uso de *shapefiles* disponibilizados pelo IBGE, editados no programa de georreferenciamento *QGIS* e finalizados livremente no programa de

tratamento de imagens vetorizadas, o *Adobe Illustrator*. A análise e crítica dos resultados obtidos foi realizada com base no referencial teórico e conceitual adotado neste artigo.

Além desta introdução, este artigo está organizado em quatro partes. Uma primeira, que busca tecer reflexões sobre redes urbanas e cidades médias. Em uma segunda, busca-se caracterizar a Região Funcional 8. Na terceira parte, analisaremos as mudanças da rede urbana no período de 1966 a 2018. Por fim, em uma última parte, serão feitas as considerações finais.

1. Reflexões sobre redes urbanas e cidades médias

A rede urbana é o sistema de centros urbanos que possuem relações de subordinação, influência e complementaridade. Uma rede urbana, conforme Corrêa (2006, p. 29) “é entendida como o conjunto de centros, hierarquizados ou funcionalmente especializados e com diversas dimensões demográficas, articulados entre si, via fluxos materiais e não materiais”.

Também, ela é um reflexo e uma condição da divisão territorial do trabalho, enquanto conjunto articulado de cidades, de diferentes portes e funções. Desse modo, a compreensão da divisão territorial do trabalho de um dado território contribui para compreensão da sua rede urbana (CORRÊA, 2006).

Conforme Corrêa (1989, p. 6–7), admitimos a existência de uma rede urbana quando, no mínimo, são satisfeitas as seguintes condições:

Primeiramente, haver uma economia de mercado com uma produção que é negociada por outra que não é produzida local ou regionalmente. Esta condição tem como pressuposto um grau mínimo de divisão territorial do trabalho. Em segundo lugar, verificar-se a existência de pontos fixos no território onde os negócios acima referidos são realizados, ainda que com certa periodicidade e não de modo contínuo. (...) A terceira condição refere-se ao fato da existência de um mínimo de articulação entre os núcleos anteriormente referidos, articulação que se verifica no âmbito da circulação, etapa necessária para que a produção exportada e importada se realize plenamente, atingindo os mercados consumidores.

Assim, na rede urbana, as cidades articulam-se através de fluxos de diversos tipos, materiais e imateriais, estruturando e organizando o território da região. Além disso, entende-se que nós isolados, ou centros urbanos analisados de forma individual, sem o respectivo contexto da rede urbana em que estão inseridos, não serão interpretados em toda a sua complexidade.

No Brasil, Roberto Lobato Corrêa e Milton Santos muito contribuíram na discussão sobre a temática acerca da rede urbana, sobretudo nos anos de 1960, 1970 e início de 1990, analisando a rede urbana brasileira e suas metamorfoses diante das transformações estruturais que ocorreram no país no século XX. Além disso, em âmbito nacional, destaca-se as pesquisas desenvolvidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), denominadas de Região de Influência das Cidades (REGIC), que estudam o comportamento da rede urbana nacional.

De acordo com a publicação mais recente da REGIC (IBGE, 2020b, p. 9), “a pesquisa Regiões de Influência das Cidades - REGIC tem o propósito de identificar e analisar a rede urbana brasileira, estabelecendo a hierarquia dos centros urbanos e as regiões de influência das Cidades.”

Estudos sobre redes urbanas, como os da REGIC, são essenciais para se compreender relações econômicas, de dependência e articulação interna e externa ao país. Por conta disso, são considerados importantes na formulação de diagnósticos e proposições de políticas, planos e programas. Seja em nível regional, estadual e nacional (CANTARIM, 2015). Além disso, esses estudos auxiliam a revelar arranjos territoriais distantes da narrativa metropolitana, especialmente em países com as dimensões territoriais do Brasil (ARRAIS, 2008).

A partir da REGIC, é possível iniciar estudos de caso sobre redes urbanas regionais conforme sugerido por Corrêa (2006, p. 45), que sugere que “a compreensão da singularidade de cada uma das redes urbanas, nacionais ou regionais, no processo de criação, apropriação e circulação do valor excedente deve ser o objetivo dos estudos de casos”. Corrêa (2006) ainda propõe que a rede urbana

seja analisada através da apreensão da gênese da rede urbana em estudo, da dinâmica social e sua tradução na rede urbana e, enfim, que se considere a rede urbana atual.

É no contexto das redes urbanas que se situam as cidades médias. Elas possuem papel estratégico na rede urbana por serem referência para pequenos aglomerados urbanos e o meio rural de seu entorno, ao mesmo tempo que mantém relações com centros urbanos maiores e mais importantes hierarquicamente. Por isso, são importantes nós de redes urbanas em diferentes escalas regionais (CORRÊA, 2007).

No Brasil, a noção de cidade média remonta à década de 1960, no âmbito do recém-criado sistema de planejamento, que pretendia incluir a dimensão espacial nas políticas governamentais. Assim, estabeleceu-se a noção “cidade de porte médio”, com o intuito de utilizá-las como barreiras receptoras contra as correntes migratórias em direção aos centros metropolitanos (CORRÊA, 2007).

Entretanto, seu termo carece de uma definição mais precisa. Enquanto o IBGE considera cidades médias como as unidades urbanas com população entre 100 e 500 mil habitantes, neste estudo, entendemos as cidades para além do seu porte populacional. Entendemos como cidades com uma população acima da média regional, que exercem influência em uma determinada região, com funções que a fazem assumir o papel de polo regional na hierarquia urbana (DEUS, 2004; SOARES, 2005; BRANCO, 2006). Diante disso, cada cidade média possui sua singularidade, que pode ser entendida a partir da compreensão do papel que desempenha na rede urbana regional, nacional e internacional.

2. A Região Funcional 8 e a cidade média de Santa Maria

A Região Funcional 8 de Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul (RF8) está localizada na zona central do Estado e é formada pelo agrupamento das quatro sub-regiões contíguas dos

COREDEs¹ Alto Jacuí, Central, Jacuí Centro e Vale do Jaguari. A Figura 1 apresenta a localização da região no RS, a distribuição espacial e densidade demográfica dos centros urbanos e o sistema viário regional.

A região é constituída de 49 municípios e em 2010 apresentava uma população total de 807.487 habitantes². Sua população é predominantemente urbana, sendo que 80,9% residem em área urbana e 19,1% em área rural. Santa Maria é o município com maior taxa de urbanização com 95,1% em relação a sua população total e também com grande representatividade em termos demográficos referentes às populações total e urbana da RF8. As cidades de Cachoeira do Sul, Cruz Alta e Santiago também apresentam destaque populacional e juntamente com Santa Maria possuem um número total de habitantes maior que as demais 45 cidades reunidas, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – População total e população urbana - 2010

Municípios	População total	% em relação ao total regional	População urbana	% em relação ao total regional
Santa Maria	261.031	32,3 %	248.347	38,0 %
Cachoeira do Sul	83.827	10,4 %	71.700	11,0 %
Cruz Alta	62.821	7,8 %	60.594	9,3 %
Santiago	49.071	6,1 %	44.735	6,8 %

¹ Os COREDEs correspondem às escalas utilizadas como referência para elaboração de instrumentos de planejamento e para a produção dos planos estratégicos regionais no RS. Eles se constituem em um fórum permanente e autônomo de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visam o desenvolvimento regional. Atualmente, o Rio Grande do Sul é dividido em 28 COREDEs, agrupados em 9 Regiões Funcionais de Planejamento (RFs). As RFs, por sua vez, são regionalizações utilizadas como escala complementar para o planejamento territorial (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

² Segundo o IBGE (2020a), a população total da região foi estimada em 805.503 habitantes.

Demais municípios	350.737	43,4 %	227.814	34,9 %
Total RF8	807.487	100,0 %	653.190	100,0 %

Elaborado pelas autoras, a partir de IBGE (2010).

Complementarmente, a Tabela 2, através de dados referentes à população urbana dos municípios, do Censo Demográfico de 2010³, explicita a estrutura morfológica da rede urbana. Há um predomínio de cidades pequenas, sendo que dos 49 núcleos urbanos existentes na região, 30 são de cidades com menos de 5 mil habitantes, compondo o escalão inferior da rede urbana. Já no escalão superior destaca-se a cidade de Santa Maria, com mais de 200 mil habitantes, Cachoeira do Sul e Cruz Alta, com mais de 50 mil habitantes, e Santiago, com mais de 20 mil (IBGE, 2010).

Tabela 2 – Estrutura da rede urbana da Região Funcional 8: número de cidades por faixa de população urbana - 2010

até 2 mil hab.	de 2.0001 a 5.000	de 5.001 a 10.000	de 10.001 a 20.000	de 20.001 a 50.000	de 50.001 a 100.000	de 100.001 a 200.000	mais de 200.001
19	11	6	9	1	2	0	1

Elaborado pelas autoras, a partir de IBGE (2010).

Como observa-se na Figura 1, os principais centros urbanos da Região Funcional 8 são as cidades de Santa Maria, Santiago, Cruz Alta e Cachoeira do Sul, cada uma localizada em um dos quatro COREDEs que compõem a região, sendo o Central o maior em área territorial com 12.402,6km² e o mais populoso com 391.651 habitantes.

A Figura 1 apresenta também a densidade demográfica, de acordo com a Grade Estatística elaborada pelo IBGE em 2016,

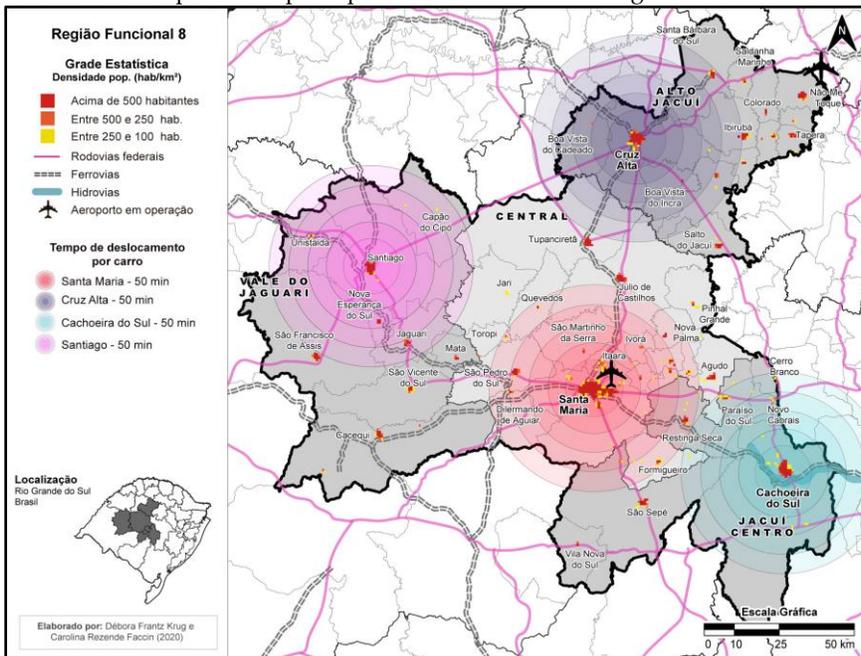
³ Apesar da defasagem de 11 anos, estes são os dados mais recentes disponíveis relativos à população urbana de cada município, obtidos através do último censo demográfico realizado.

tempo de deslocamento por carro em relação aos quatro principais polos atrativos e os principais eixos rodoviários.

A estrutura viária (Figura 1), por sua vez, também contribui e condiciona a dinâmica de relações entre as cidades na rede urbana. A cidade de Santa Maria tem grande influência de polarização não somente sob todos os municípios da região, mas também sob as regiões vizinhas. Essa centralidade se dá pela localização de universidades, centros de pesquisas, comércio, serviços de saúde e pela infraestrutura de transporte. A infraestrutura para escoamento de produção, com integração de vários modais é adequada, o que potencializa o fator de localização geográfica. No entanto, são grandes as áreas territoriais dos municípios, dificultando esse escoamento e deslocamento de pessoas e aumentando as distâncias entre os núcleos urbanos e desses com os centros regionais. Além disso, mesmo apresentando condições de atender as necessidades mínimas de transporte, grande parte da malha rodoviária é imprópria para uso a fim de desenvolver a região. O modal ferroviário não possui integração com os demais e não carrega cargas, e a hidrovía existente tem como apoio o porto de Cachoeira do Sul, que por sua vez, é insuficiente para uso de carga e descarga (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Em relação ao sistema viário regional, pode-se destacar duas importantes rodovias federais que interligam as partes norte e sul da região: a BR-158, ligando a cidade de Cruz Alta à Santa Maria e a BR-481, ligando Cruz Alta à Cachoeira do Sul. Também há importantes rodovias no sentido leste – oeste, ligando a região tanto à Porto Alegre, quanto à Uruguaiana.

Figura 1 – O sistema viário, a densidade populacional e o tempo de deslocamento a partir dos principais centros urbanos da Região Funcional 8 – RS



Elaborado pelas autoras, a partir de IBGE (2010; 2016).

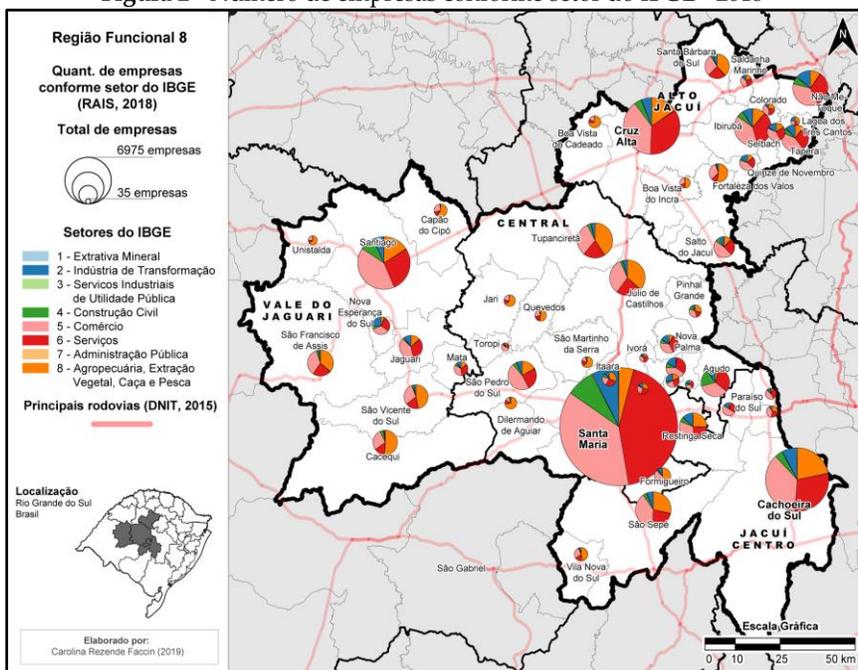
Quanto à economia regional, grande parte da produção econômica da RF8 tem origem na atividade agropecuária, devido ao processo de ocupação territorial e a localização geográfica, já que compreende diversos tipos de solo e compartimentos geomorfológicos. Há, assim, a presença de grandes e médias propriedades existentes na região, que são responsáveis por 24,5% do valor da produção de soja em grão no Estado; pequenas propriedades de origem colonial com uma produção diversificada e as áreas de pastagens que desenvolvem a pecuária. A Indústria de Transformação é concentrada em três segmentos importantes: produção de produtos alimentícios, de máquinas e equipamentos para agricultura e a preparação e fabricação de couros (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Os dados da RAIS de 2018 indicam Santa Maria como o município com o maior número de empresas e de empregos

formais na região, totalizando 6.975 empresas, 32,7% do total regional, e 69.969 empregos formais, 42,5% do total regional (Tabela 3). A maior parte das empresas que integram a economia urbana de Santa Maria pertencem aos setores de comércio atacadista e varejista e de serviços. Também se destacam, embora com menor intensidade, as empresas de transformação industrial e de construção civil (Figura 2) (RAIS, 2018).

A economia urbana de Santa Maria é baseada sobretudo nas atividades comerciais e de serviços; na oferta de ensino superior, através da presença de 63 IES, 28.972 alunos matriculados em IES e, em especial, pela presença da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM); e pela atividade militar, através da existência na cidade de inúmeras instalações do exército e da aeronáutica (INEP, 2017; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2020; SILVEIRA et al., 2021).

Figura 2 - Número de empresas conforme setor do IBGE - 2018



Elaborado pelas autoras, a partir de RAIS (2018).

Os centros de Cachoeira do Sul, Cruz Alta e Santiago também se destacam, possuindo respectivamente 2.042, 1.623 e 1.403 empresas e 14.730, 12.724 e 8.227 empregos formais em 2018 (Tabela 3). As empresas desses municípios estão ligadas aos setores de comércio, serviços e agropecuária (Figura 2) (RAIS, 2018). Observa-se que esses centros possuem atividades de apoio à atividade agropecuária, por serem polos urbanos de regiões predominantemente voltadas à criação de gado bovino e cultivo de soja, arroz, fumo, milho e trigo (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Tabela 3 - Total de empresas e empregos formais - Região Funcional 8 - 2018

Municípios	Total Nº de empresas	Percentual em relação ao total regional	Total Nº de empregos formais	Percentual em relação ao total regional
Santa Maria	6.975	32,7 %	69.969	42,5 %
Cachoeira do Sul	2.042	9,6 %	14.730	8,95 %
Cruz Alta	1.623	7,6 %	12.724	7,7 %
Santiago	1.403	6,6 %	8.227	5,0 %
Demais municípios	9.295	43,5 %	58.927	35,85 %
Total RF8	21.338	100,0 %	164.577	100,0 %

Elaborado pelas autoras, a partir de RAIS (2018).

Os dados relativos à população total e urbana, apresentados na Tabela 1 e 2, e os dados sobre o total de empresas e empregos formais, na Figura 2 e Tabela 3, mostram que há uma concentração da população regional, dos estabelecimentos de comércio, serviços e indústrias e dos empregos formais em poucas cidades, sobretudo em Santa Maria e, em menor parte, em Cruz Alta, Cachoeira do Sul e Santiago.

A cidade média de Santa Maria na região, exercendo função de polo de comércio, serviços, atividades de ensino superior e atividades militares, remete à sua formação histórica. Desde os anos 40, a cidade já se destacava por possuir uma grande população estudantil, forte

presença militar e presença de pessoas ligadas à classe ferroviária. A partir dos anos 1950, a cidade recebe muitos militares, deslocados para Santa Maria junto com suas famílias. Ainda nesse período, no campo da educação, a cidade passa a contar com a presença de novas instituições de ensino superior, como a Faculdade de Farmácia de Santa Maria (1948), Fundação da Faculdade de Economia (1953), início do curso de Medicina de Santa Maria (1954), Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras Imaculada Conceição (1955), e entre outros estabelecimentos que futuramente incorporariam as instalações da UFSM (SALOMONI, 2008).

A partir dos anos 60 é fundada a UFSM, sendo a primeira universidade pública instalada fora de uma capital. De acordo com Salomoni (2008, p. 279), nesse período "a cidade também mantinha sua notoriedade, adquirida já há alguns anos, no setor educacional, onde praticamente um terço da população era estudante." Além disso, o setor ferroviário ainda mantinha certa importância. Salomoni (2008, p. 279) explica que "embora o setor ferroviário apresentasse sinais de enfraquecimento, ainda mantinha seu poderio, influenciando Santa Maria (...). Mesmo sendo um importante entroncamento rodoferroviário, Santa Maria não possuía a mesma força que Pelotas e Rio Grande".

Em 1971 é inaugurada a Base Aérea de Santa Maria e em 1972 é inaugurada a primeira etapa da construção do Campus da UFSM, ambos no distrito de Camobi. A partir dos anos 70, a cidade consolida sua economia urbana baseada no setor terciário, destacando-se como um polo regional ligado ao setor de comércio, serviços, educacional e militar (SALOMONI, 2008).

A atividade industrial nunca se consolidou e "nunca se revelou como a verdadeira vocação econômica de Santa Maria" (SALOMONI, 2008, p. 231). De acordo com Salomoni (2008, p. 313), nos anos 80, "o tão almejado Distrito Industrial não tem o sucesso que era esperado, e poucas indústrias se instalam". A partir dos anos 2000, "o Distrito Industrial (...) continua sem ter o desenvolvimento esperado" (SALOMONI, 2008, p. 327).

Assim, atualmente, por conta de sua formação histórica, o desenvolvimento econômico de Santa Maria segue dependendo do setor terciário, e a cidade segue como polo no setor militar e do ensino superior. Essa cidade, pela maior centralidade e dinamismo econômico, atrai e concentra a maior parte dos fluxos da rede urbana regional, como poderá ser mais bem observado no tópico a seguir.

3. As mudanças na rede urbana da Região Funcional 8 (1966-2018)

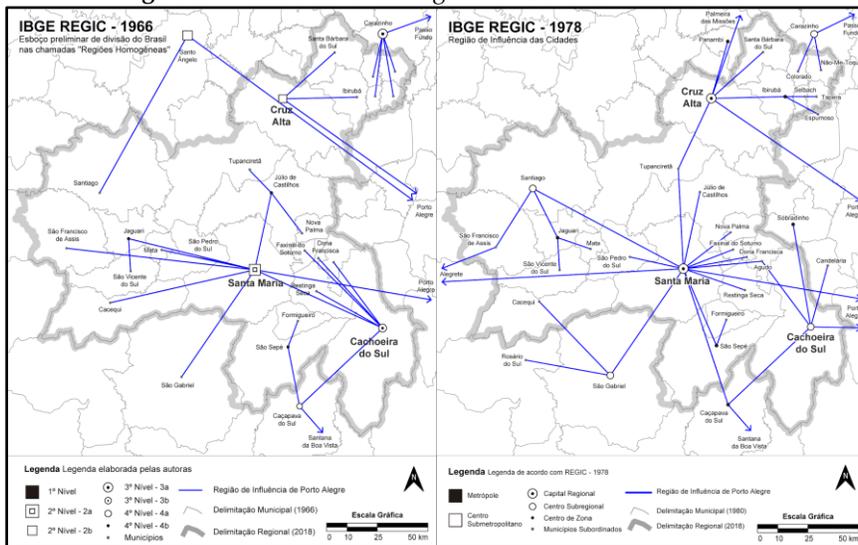
Neste item, apresentaremos, em uma primeira parte, a evolução da rede urbana regional entre 1966 e 2018. As Figuras 3, 4 e 5, apresentam de modo comparativo os dados coletados a partir dos estudos da Região de Influência das Cidades – REGIC de 1966, 1978, 1993 e 2018, do IBGE. Estão representadas, através dos ícones de diferentes formas, tamanhos e cores, a hierarquia das cidades na rede urbana, e, através das linhas azuis, a área de influência dos centros urbanos. Em uma segunda parte deste tópico, será elaborada uma síntese sobre a evolução da rede urbana da RF8.

3.1. A rede urbana da RF8 a partir dos estudos da REGIC

Em relação à classificação de centralidade dos centros urbanos da Região Funcional 8, observa-se que, em 1966, Santa Maria se destacava no nível 2a, em um nível imediatamente abaixo de Porto Alegre. O centro de Cruz Alta era classificado no nível 2b; Cachoeira do Sul, no nível 3a; e os centros de São Sepé, Jaguari e Júlio de Castilhos no nível 4b (Figura 3) (IBGE, 1972).

Em 1978, os centros urbanos de Santa Maria e Cruz Alta são classificados como Capitais Regionais. Em um nível abaixo, Cachoeira do Sul e Santiago são classificados como Centros Sub-regionais e Jaguari, São Sepé e Ibirubá como Centros de Zona. Os municípios restantes foram classificados como Municípios Subordinados (IBGE, 1987). Em comparação ao ano de 1966, observa-se um aumento da centralidade de Santiago e uma diminuição de Júlio de Castilhos (Figura 3).

Figura 3 – Rede urbana da Região Funcional 8 - 1966 e 1978

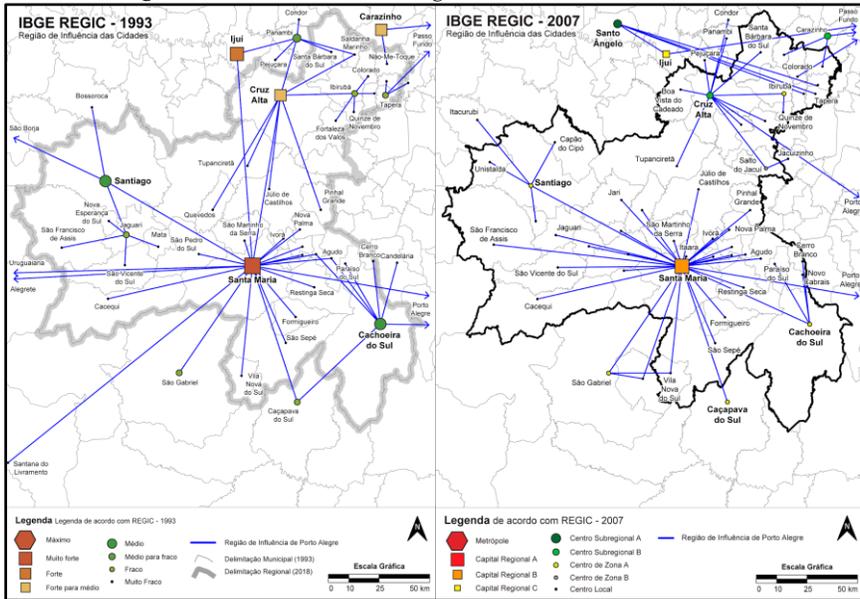


Elaborado pelas autoras, a partir de IBGE (1972, 1987).

Em 1993, a centralidade de Santa Maria era classificada no nível “muito forte”, Cruz Alta no “forte para médio”, Cachoeira e Santiago como “médio” e Tapera, Ibirubá e Jaguari no “fraco”. Os outros municípios foram classificados no nível “muito fraco” (IBGE, 2000). Em comparação à 1978, podemos notar que Cruz Alta passa a ser classificada um nível abaixo de Santa Maria, bem como, uma diminuição de importância de São Sepé (Figura 4).

Os dados referentes ao ano de 2007 apresentam o município de Santa Maria como Capital Regional B; Cruz Alta como Centro Sub-regional B; Cachoeira do Sul, Santiago e Ibirubá como Centros de Zona A; e Salto do Jacuí como Centro de Zona B. Os demais municípios são classificados como Centros Locais (IBGE, 2008) (Figura 4).

Figura 4 – Rede urbana da Região Funcional 8 - 1993 e 2007



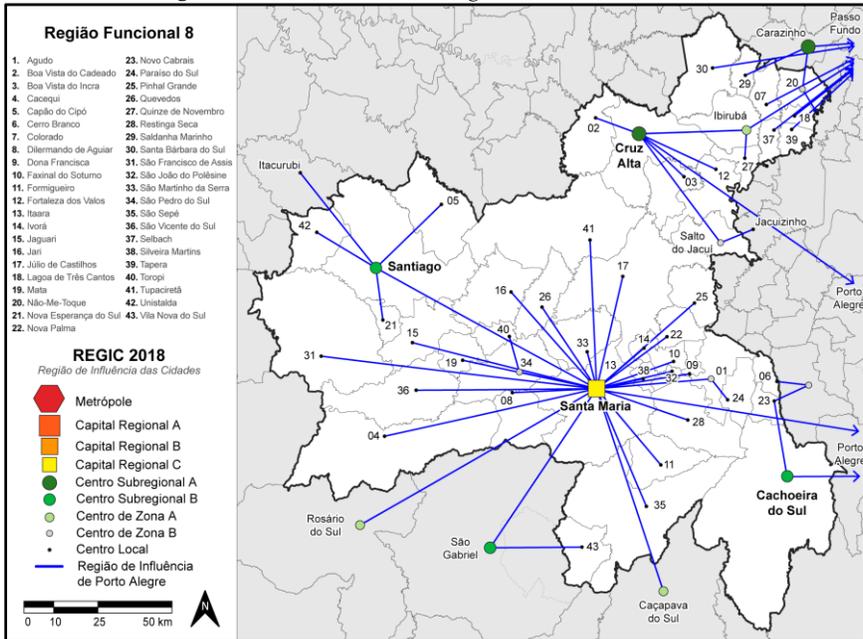
Elaborado pelas autoras, a partir de IBGE (2000, 2008).

Por fim, os dados referentes à rede urbana de 2018 mostram que, exercendo intermediação entre a metrópole para com os centros locais, encontra-se a Capital Regional C de Santa Maria, que forma, conforme a REGIC 2018, um Arranjos Populacionais (APs)⁴ em conjunto ao município de Itaara.

Em um nível intermediário, como Centro Sub-regional A, está Cruz Alta, e como Centro Sub-regional B, Cachoeira do Sul e Santiago. Como Centro de Zona A, Ibirubá, e, por fim, como Centros de Zona B, estão os centros de Não-Me-Toque, Agudo e São Pedro do Sul. Os demais municípios ou são classificados como Centros Locais (IBGE, 2020b).

⁴ Os Arranjos Populacionais são constituídos por agrupamentos de Municípios muito integrados por possuírem deslocamentos frequentes de populações para trabalho e estudo, segundo os critérios do estudo Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil, publicado pelo IBGE em 2016 (IBGE, 2020b).

Figura 5 – Rede urbana da Região Funcional 8 - 2018



Elaborado pelas autoras, a partir de IBGE (2020b).

Em relação às regiões de influência existentes na região, representadas por meio de linhas na cor azul, representam as conexões entre municípios, destacam-se as áreas de influência de Santa Maria, Cruz Alta, Santiago e Cachoeira do Sul, que servem como centros de atração para os municípios de seus entornos. A região de influência de Santa Maria extrapola os limites da RF8, indo até os municípios de Rosário do Sul, São Gabriel e Caçapava do Sul, ao sul da região. Além disso, há também a influência de Carazinho e Passo Fundo na zona norte da região (IBGE, 2020b).

3.2. Síntese da evolução da rede urbana

Quanto à evolução da rede urbana regional, entre 1966 e 2018, alguns pontos ainda podem ser observados.

Ao longo dos anos, a metrópole de Porto Alegre mantém e intensifica sua influência na região. Conforme IBGE (2020b, p. 16),

“a rede de Porto Alegre se caracteriza por uma importante centralidade da Capital dentro de seu Estado, mas também por um número expressivo de níveis hierárquicos intermediários (...). A rede de Porto Alegre se restringe ao território do próprio Estado”.

Nesse contexto, a Capital Regional C de Santa Maria se destaca como uma das seis capitais regionais que integram a rede urbana do RS e por intermediar fluxos entre a capital de Porto Alegre e os centros locais da sua região de influência. Entretanto, apesar da classificação da centralidade de Santa Maria ter se mantido em um nível alto, geralmente um nível abaixo da metrópole de Porto Alegre, observou-se que, no estudo da REGIC de 2018, sua classificação diminuiu. Até 2007 ela estava no mesmo nível de centralidade que Passo Fundo e Caxias do Sul, como Capital Regional B. Porém, atualmente, é classificada como Capital Regional C, um nível abaixo destes dois centros e no mesmo nível que Santa Cruz do Sul, Lajeado e Pelotas.

Atualmente, Santa Maria polariza grande parcela dos municípios da região através da sua economia urbana baseada sobretudo nas atividades comerciais e de serviços; na oferta de ensino superior; e pela atividade militar. Sua proximidade espacial com os centros urbanos de seu entorno, e a rápida conexão através das rodovias BR-287 e BR-158, facilita os deslocamentos de pessoas e de bens materiais entre essas cidades. Sua posição de destaque também se deve pela concentração de grande parte do contingente populacional, das empresas e dos empregos formais existentes na RF8.

Por sua vez, os centros urbanos de Cruz Alta, Cachoeira do Sul e Santiago têm se mantido em um nível intermediário na rede urbana, conforme os dados dos estudos da REGIC. Eles se caracterizam por desempenharem papel complementar no sistema urbano regional, pela centralidade urbana que apresentam em relação ao seu entorno imediato, pelo alto contingente populacional, pela grande parcela das empresas e número de empregos formais da região, e pela destacada presença de empresas de comércio e serviços e atividades de apoio ao setor agropecuário.

Cruz Alta e Cachoeira do Sul permaneceram no mesmo nível de centralidade ao longo do período analisado. Enquanto Cruz Alta se manteve um nível abaixo de Santa Maria (sendo atualmente classificado como Centro Sub-regional A), Cachoeira do Sul, se manteve um nível abaixo de Cruz Alta (sendo atualmente classificado como Centro Sub-regional B). Apesar do mesmo nível de centralidade, observou-se que o raio de influência de Cachoeira do Sul diminuiu, ou seja, se em 1966 este centro polarizava diretamente cinco municípios, atualmente, polariza apenas um. Diferentemente, observa-se que o município de Santiago aumentou o nível de sua centralidade e a influência sobre os centros urbanos de seu entorno.

Cabe observar que Cruz Alta e Cachoeira do Sul não participam da região de influência de Santa Maria. A grande distância desses dois municípios para Santa Maria é em torno de 130 km (aproximadamente 1h 50min de deslocamento de carro), partindo de Cruz Alta, e 125 km (1h 40min), partindo de Cachoeira do Sul, sendo este um fator que prejudica a troca de fluxos entre esses municípios. O mesmo não ocorre no caso de Santiago, que apesar da distância de 155 km (em torno de 2h 35min de deslocamento de carro), participa da região de influência de Santa Maria (Figura 1).

Ainda observa-se que: alguns municípios da porção central da RF8 são ora polarizados por Cruz Alta, ora por Santa Maria, como é o caso de Tupanciretã, Quevedos, Júlio de Castilhos e Pinhal Grande; houve um aumento da influência de Carazinho e Passo Fundo sobre os municípios do norte da RF8; e que o município de Jaguari, localizado na porção oeste da RF8, se destacava como um Centro de Zona e polarizando municípios próximos, até 1993, mas a partir de 2007, ele passa a ser classificado como centro local.

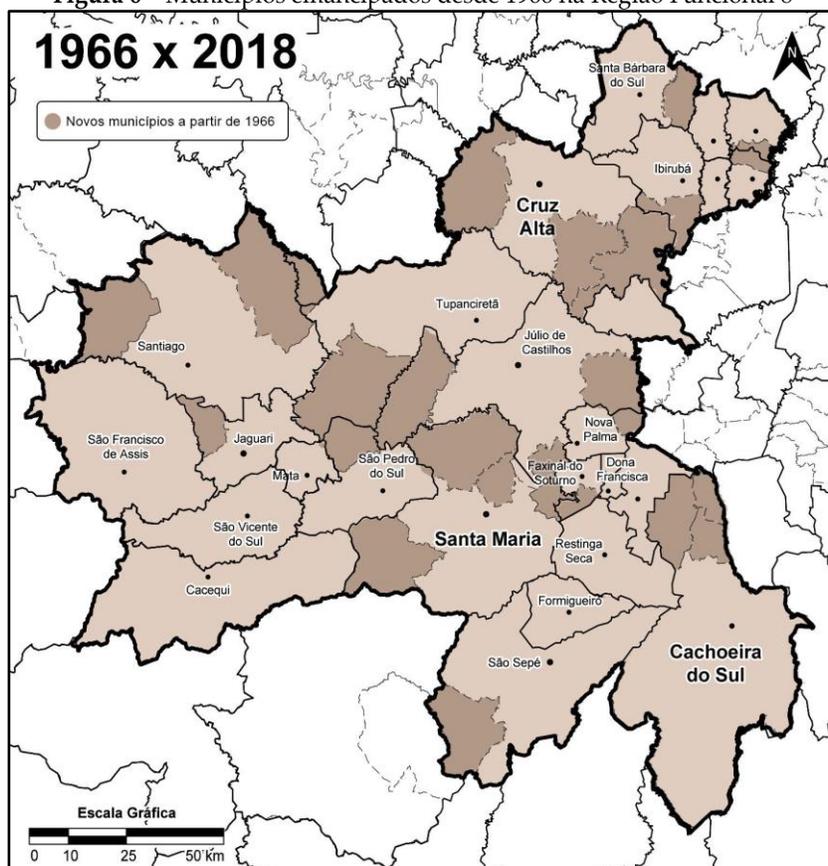
Por fim, é possível notar uma relação entre a configuração espacial da rede urbana atual e o processo das emancipações municipais. Primeiramente, houve um aumento do número de centros urbanos participando da rede urbana regional, resultado desse processo. Além disso, houve uma manutenção da influência de

Santa Maria, Santiago, Cruz Alta e Cachoeira do Sul, que seguiram polarizando, mantendo relações e estabelecendo fluxos com os municípios de seu entorno próximo graças à proximidade espacial e à relação histórica que possuem devido às emancipações municipais.

Uma forte onda de emancipações municipais ocorreu após o período militar no Brasil, quando houve um significativo incremento no número de municípios no país e no Rio Grande do Sul, elevando ao status de cidade inúmeros pequenos núcleos urbanos distritais anteriormente vinculados administrativamente. No ano de 1981, o RS possuía 232 municípios e, em 1996, alcançou o número de 496 municípios. Atualmente, após a emancipação de um distrito de Bento Gonçalves em 2013, o Estado passou a contar com 497 municípios (MAGALHÃES, 2008).

Já a Região Funcional 8 possuía, até o ano de 1966, 25 municípios. Atualmente a região possui 49 municípios, tendo ocorrido um aumento de 96% entre 1966 e 1996, data da última emancipação ocorrida na região. A Figura 6 representa as emancipações municipais ocorridas na região, apresentando na cor marrom escuro os novos municípios emancipados a partir de 1966 (RIO GRANDE DO SUL, 2018; 2020).

Figura 6 – Municípios emancipados desde 1966 na Região Funcional 8



Elaborado pelas autoras, a partir de Rio Grande do Sul (2018; 2020).

Como resultado desse processo, os municípios de Capão Cipó e Unistalda, emancipados de Santiago, passam a integrar a região de influência desse mesmo município. Também é o caso de Boa Vista do Cadeado, Fortaleza dos Valos e Boa Vista do Incra, emancipados de Cruz Alta e que hoje pertencem à região de influência deste município; Quinze de Novembro, emancipado e pertencente à rede de Ibirubá; Novo Cabrais, Paraíso do Sul e Cerro Branco, emancipados de Cachoeira do Sul e que integraram, em diferentes períodos, a rede de influência de Cachoeira do Sul; e tantos outros municípios emancipados de Santa Maria, Júlio de

Castilhos, Tupanciretã e São Pedro do Sul, que passaram a integrar a região de influência de Santa Maria.

Considerações finais

Esses dados comparativos, desde o ano de 1966 até 2018, mostram que a rede urbana regional se apresentou de forma estável em alguns quesitos. Porém, também traduzem uma rede urbana organizada de forma desigual no território da Região Funcional 8. A região, pertencente à rede de influência da Metrópole de Porto Alegre, é marcada por uma forte concentração econômica e populacional em poucos centros.

Verifica-se a importante centralidade no espaço regional e forte papel de intermediação exercido pela cidade média de Santa Maria, por intermediar os fluxos entre a metrópole e os centros de sua região de influência. A sua destacada e permanente influência de Santa Maria na região se dá através da presença de grande parte da concentração: da população; de empregos formais; de estabelecimentos industriais, comerciais e de serviços; de instituições de ensino superior; da Universidade Federal de Santa Maria; e da ALA 4, base da Força Aérea Brasileira.

Em um nível intermediário, estão as cidades de Cruz Alta, Cachoeira do Sul e Santiago. Ao longo do período analisado, estes centros se mantiveram no mesmo nível de centralidade, com exceção de Santiago cuja centralidade e influência sobre os centros urbanos de seu entorno aumentou. Estes centros se caracterizam por desempenharem papel complementar no sistema urbano regional, pela centralidade urbana que apresentam em relação ao seu entorno, e por possuírem algumas e importantes sedes de empresas e indústrias, notadamente de comércio, serviços e apoio ao serviço agropecuário.

Houve, no decorrer dos anos, uma ampliação na rede urbana do número de pequenas cidades, dado o intenso processo de emancipações municipais ocorrido. Esses pequenos centros locais presentes na região, de modo geral, desempenham o papel de

centros de passagem da produção agrícola, uma vez que sua economia e dinâmica de crescimento está predominantemente vinculada à agropecuária (principalmente a criação de bovinos e cultivo de soja, arroz e fumo).

Espera-se que este artigo possa contribuir para: o aprofundamento e aplicação das reflexões teóricas desenvolvidas por Roberto Lobato Corrêa e para avançar a análise dos dados secundários levantados nas cinco décadas de estudos da REGIC, do IBGE, sobre a temática da rede urbana e das cidades médias brasileiras; para uma melhor compreensão das particularidades, semelhanças e especificidades da rede urbana nacional e das cidades médias brasileiras; e no aperfeiçoamento e fundamentação de políticas públicas de planejamento e de desenvolvimento regional.

Referências

ARRAIS, T. A. A cidade e a região/a cidade-região: reconhecer processos, construir políticas. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 20, 2008.

BRANCO, M. L. C. As cidades médias no Brasil. p. 245-277. In: SPÓSITO, E. S.; SPÓSITO, M. E. B.; SOBARZO, O. (Orgs.). **Cidades médias: produção do espaço urbano regional**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

CANTARIM, F. Estudos de Redes Urbanas no Brasil: reflexões sobre transformações metodológicas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 36, n. 129, p. 117-133, 2015.

CORRÊA, R. L. **A Rede Urbana**. São Paulo: Ática, 1989.

_____. **Estudos sobre a Rede Urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____. Construindo o conceito de cidade média. p. 23-33. In: SPOSITO, M. E. B. **Cidades médias: espaços em transição**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

DEUS, J. B. As cidades médias na nova configuração territorial brasileira. **Boletim Goiano de Geografia**, Goiânia, v. 24, n. 1-2, p. 81-91. jan./jun. 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas 1966**. Rio de Janeiro: IBGE, 1972.

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

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

_____. **Regiões de Influência das Cidades - REGIC 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

_____. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. **Grade Estatística**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

_____. **Estimativas da População, 2020a**.

_____. **Regiões de Influência das Cidades - REGIC 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo da Educação Superior - 2017**. Número de alunos matriculados por município. Brasília: INEP, 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt->

br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-da-educacao-superior>. Acesso em 22 fev. 2021.

MAGALHÃES, J. C. Emancipação política-administrativa de municípios no Brasil. In: CARVALHO, A. et al. (Eds.). **Dinâmica dos Municípios**. Brasília: IPEA, 2008.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior - Cadastro e-MEC**. Brasília: MEC, 2020. Disponível em: <<https://emec.mec.gov.br/>>. Acesso em 22 fev. 2021.

RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS (RAIS). **Número de vínculos ativos e número de estabelecimentos por setor CNAE 2.0**. 2018. Disponível em: http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_vinculo_id/login.php. Acesso em: 5 jan. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Perfis Socioeconômicos Regiões Funcionais de Planejamento**. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional (SEPLAG) e Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN), 2015.

_____. **Genealogia dos municípios do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) e Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN), 2018.

_____. Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul. Evolução Administrativa - 1809 a 2013. Porto Alegre: SEPLAG/DEPLAN, 2020. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/evolucao-administrativa-1809-a-2013>. Acesso em 11 mar. 2021.

RODRIGUES, M. J.; SILVA, F. B. Considerações teóricas sobre rede urbana. **Geoambiente On-line**, Jataí-GO, n. 8, p. 01-18, 2007.

SOARES, B. R. Cidades médias: uma revisão bibliográfica. In: ALVES, A. F.; FLÁVIO, L. C.; SANTOS, R. A. (Org.). **Espaço e território: interpretações e perspectivas do desenvolvimento**. Francisco Beltrão: UNIOESTE, 2005. p. 273-285.

SILVEIRA, R. L. L.; FACCIN, C. R.; KRUG, D. F.; GIACOMETTI, N. B. A dinâmica territorial dos deslocamentos pendulares na área urbana funcional de Santa Maria-RS, Brasil. **COLÓQUIO – Revista do Desenvolvimento Regional - Faccat**, Taquara-RS, v. 18, n. 1, 2021, p. 74-94.

SALAMONI, G. F. **O crescimento urbano por extensão e suas repercussões morfológicas em estruturas urbanas: estudo de caso: Santa Maria-RS**. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, p. 372, 2008.

Parte 2

**Urbanização, Dinâmicas Socioespaciais e
Migrações: contribuições teórico-metodológicas e
resultados de pesquisa**

A CONTRIBUIÇÃO DO CAPITAL SOCIAL E DO URBANISMO COLABORATIVO PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO¹

Adriano da Silva Falcão
Rogério Leandro Lima da Silveira
Grazielle Betina Brandt

Introdução

Os atuais momentos de distanciamento social oriundos de uma pandemia que se alastra mundo afora nessas primeiras décadas do novo século 21 fazem querer revisar e retomar os entendimentos de cidades e seus espaços, dado a proporção e a dimensão da necessidade do relacionamento com os ambientes públicos que se tomou frente aos impedimentos momentâneos de circulação urbana. Há muito se trata sobre essa questão das cidades para pessoas, na perspectiva de Jan Gehl (2013, 2018), mas parece que hoje os olhos se abrem mais especificamente para essas necessidades primeiras dos indivíduos - a interação social.

Os modelos de desenvolvimento urbano que ainda vem se apresentando em nossas sociedades como reflexos de um entendimento de desenvolvimento como crescimento aliado as lógicas do neoliberalismo e suas consequências, acabam por ecoar nas representações urbanas refletindo o pensamento enquanto cidade. Entretanto fica a dúvida, se o que se percebe como representação seria o que se quer ser enquanto seres urbanos ou

¹ Ensaio apresentado como requisito para aprovação na disciplina de Desenvolvimento Urbano da Universidade de Santa Cruz do Sul/UNISC - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional/PPGDR - 1º trimestre de 2020, revisado e adaptado para esta versão.

são os pensamentos e ações desenvolvidas que não estão sendo devidamente alinhados.

Os muitos movimentos que surgem como reação a essa lógica sinalizam o contrário, ao menos em parcelas das comunidades, fazendo frente combativa, mesmo que ainda de forma embrionária. O urbanismo social, como processo de intervenção em centros urbanos, vem acompanhado de um leque de denominações - colaborativo, tático, acupuntural - que ora se vinculam de maneira mais efetiva às construções sociais exercidas por estas iniciativas e ora se desassocia desses princípios pois podem resultar de reações às próprias lógicas que desejam combater.

Metodologicamente esse ensaio se propõe a retomar conceitos, não totalmente esquecidos, enquanto basilares de um pensamento de cidade, mas importantes nesse momento de ressignificação dos espaços urbanos. Pretende-se, então, trazer breves associações do entendimento de urbano e suas correlações com o desenvolvimento, tendo como parâmetros constitutivos a contribuição dos atores e a necessária formação do capital social. A essas associações se segue, de maneira bastante pontual, conceitos apoiados na economia política que trazem elementos de respaldo a compreensão dessa validade constitutiva do capital social e a sua correlação com a formação dos espaços urbanos. Essas percepções da sociologia econômica trazem conceitos que auxiliam na construção desses vínculos importantes entre as representações nos tecidos das cidades e o capital social, sendo este transformado em peças-chave na consolidação e na formação da identidade dos espaços urbanos e, conseqüentemente, do desenvolvimento esperado. Acredita-se ser válido essa percepção pois pretende-se, de certa maneira, desmistificar a ideia proveniente de associações negativas entre a área da economia política e o desenvolvimento com esse viés, centrado na formação do capital social alinhado a ampliação da coesão social.

Após avaliados essas correlações entre a ressignificação dos espaços urbanos e o alinhamento com a economia política e suas dinâmicas percorre-se brevemente as iniciativas e possibilidades

das várias vertentes que se apresentam sob a tutela de um urbanismo socialmente construído. Nesse breve percurso intenta-se relacionar nomenclaturas originadas sob essas perspectivas colaborativas percebendo correlações, limites e, porventura, contradições, elencando as positivas e mais contundentes, ou ainda, as embrionárias e vinculadas ao discurso das micro revoluções urbanas. Dentro dessas perspectivas colaborativas ainda se faz uma digressão breve percebendo vínculos entre o significado associado a construção do discurso como elemento constitutivo dessas práticas e, ainda, as influências das representações urbanas nessas construções sociais do espaço urbano, amarrando essa percepção aos processos cognitivos e de estímulos do meio como auxiliares na construção do discurso e, conseqüentemente, de comportamentos associados as práticas sociais.

De maneira expedita faz-se um percorrido pelas iniciativas que podem apontar caminhos na construção de sociedades mais justas e inclusivas, entretanto, reforçando os importantes papéis peculiares da formação do capital social e da força dos atores na busca por esse pretendido desenvolvimento, tendo em primeira instância, o social, e posteriormente como consequência, o sustentável, e como resultado o econômico e suas diversas dimensões.

1. A contribuição dos atores e a formação do capital social no desenvolvimento

Nas perspectivas encontradas no entendimento de cidades já há muito se chama a atenção para a crítica enquanto percepção desse espaço somente como um mero receptáculo espacial, não podendo ser visto somente como palco físico, mas, também, ser percebido como um produto social e histórico que se transforma constantemente. Já se salientava que a cidade deveria ser vista, sobretudo, como um ambiente integrador, abrangendo conteúdos subjetivos, das pessoas que ali vivem e estabelecem relações, legitimando-se nesses espaços construídos, agregando-os a um contexto histórico – social – cultural. Nesse sentido, a produção do

espaço urbano depende, também, da apropriação simbólica e efetiva dos ambientes das cidades ao mesmo tempo que se constitui através do tempo, nas relações de poder e formação de territórios e através de suas territorialidades (HAESBAERT, 2007). Essas premissas têm fundo teórico nos propalados escritos de Lefebvre (2001) do direito à cidade, tendo como referência a ideia de que a urbanização é um processo social que nunca acaba,

Dentro dessas premissas questiona-se então, o que é urbano, o que são esses espaços e como interagem nos tecidos da cidade? Os espaços urbanos de nossas cidades no discurso de Harvey (2002) acumulam tempo, entendendo que cada camada acrescida conta a história do local, ou seja, um 'palimpsesto' integrando-se como colagens do tempo, podendo ser inclusive tempos efêmeros. Camadas variadas com conteúdo de cada tempo com seus processos intrínsecos. Nas palavras do autor se inserem as visões de espaços e da possibilidade de serem temporários bastando reconhecer se, essa rápida inserção, é capaz de efetivar mudanças no envolvimento dos atores e, também, na formação do capital social.

Entretanto, as perspectivas que cercam o desenvolvimento de cidades, enquanto conceito, não são uma unanimidade entre os diversos autores que o discutem, conforme pode ser percebido nas considerações de Boisier (1996) e Favareto (2020)² sobre o necessário entendimento das multiescalaridades e multidimensionalidades e o seu aspecto relacional, nas considerações sobre o desenvolvimento urbano, regional e territorial. Sob essas óticas é necessário se ter em vista as dimensões e escalas analisadas e, principalmente, não podendo-se esquecer do entendimento de que o espaço - urbano, regional ou territorial - não é um simples continente físico do desenvolvimento, mas sim um espaço que comporta relações humanas.

² Apesar da distância cronológica entre os textos, as diferentes perspectivas reforçam a ideia de desenvolvimento urbano abordada e qualificam a discussão nos aspectos salientados tanto por Favareto (2020) quanto Boisier (1996), pois inserem os conceitos necessários de multiescalaridade e multidimensionalidade para o entendimento do desenvolvimento de cidades e suas correlações regionais e territoriais.

Nesse sentido, interpretando o espaço social, como produto e condicionador das relações sociais, e o desenvolvimento dessa dimensão, um processo de ampliação da qualidade de vida e da justiça social na cidade, se é levado a pensar nas bases que formataram os princípios de um pensamento urbano novo, alinhados a uma revolução no pensamento vigente e modernizante dos centros urbanos. Nas longínquas premissas oriundas do novo urbanismo (ARCHER, 2007), quando da elaboração dos princípios que repensaram a cidade contemporânea frente a uma urgência enfrentada pelos espaços urbanos vê-se que, ainda hoje, esta continua inserida em uma realidade globalizada fruto de uma sociedade diversificada e complexa.

Esses princípios, ao contrário das resistências de planejamento da escola moderna, que ainda insistem em permanecer na condução do planejamento de nossas cidades na contemporaneidade (MONTANER e MUXI, 2014), conduzem o pensamento para uma nova forma de ver a concepção desses espaços urbanos trazendo elementos como a flexibilidade, a heterogeneidade, a participação, a reflexão, com base na retroalimentação de processos e, ainda, a multisensorialidade necessária a essa maneira de ver a urbanidade contemporânea, mas já lembradas intensamente nos argumentos do urbanismo pensado ao final do século XX.

Pode-se perceber, resistente nessa mesma superfície, um reconhecimento de senso comum que, os efeitos produzidos pelo neoliberalismo estão intimamente arraigados aos conceitos de desenvolvimento urbano, onde desenvolver-se é crescer e expandir-se, abarcando as ideias de crescimento vertical e longitudinal do espaço urbano. É importante lembrar que esses efeitos nefastos do desenvolvimento estritamente econômico costumam cobrar respostas que em geral envolvem muitas contradições, entretanto o *marketing* construído envolvendo as questões de crescimento e modernização tecnológica acabam por encobrir os demais âmbitos do desenvolvimento autêntico, trazendo a dimensão socioespacial como a mais premente (SOUZA, 2005).

Porventura, se já se tiver entendido este espaço como uma projeção das relações de uma sociedade sobre um dado ambiente, então, é necessário que se aprenda a percebê-lo enquanto um elemento que necessita ser lido, escutado e percebido, em sua linguagem discursiva, divisando os fenômenos urbanos em suas várias dimensões e níveis, compreendendo pragmaticamente sua forma, função e estrutura (LEFEBVRE, 2001). Por conseguinte, de qualquer forma, se ainda tiver-se a convicção centrada na individualidade de pensamento e no princípio da propriedade privada, seguindo a lógica vigente do mercado liberal e neoliberal, teremos dificuldade de perceber com clareza o direito à cidade, nos moldes de Lefebvre (2001), centrando o foco, efetivamente, no direito de pertencimento a uma coletividade com amplo objetivo, de certa forma ainda utópico, de construir uma cidade mais conectada ao que se quer ser enquanto seres urbanos (HARVEY, 2014).

No contexto de intensa urbanização na virada do século XX, Villaça (2000) é incisivo e contundente quando reforça a problemática, também, das vicissitudes envolvendo o planejamento de cidades. Essas estão, basicamente, centradas em uma lógica alicerçada pelas compreensões das classes dominantes, principalmente nas voltadas ao setor imobiliário e a exploração de mercados, pois suas visões estão apoiadas em discursos que, em geral, ocultam os problemas reais apresentados pelas aglomerações urbanas, através da definição dos seus planos diretores. Esses mesmos planos, apesar dos seus princípios integradores e inclusivos, parecem ser indigestos para a grande maioria da população, pois continuam priorizando lógicas mediadas pelos interesses privados resultando em representações vinculadas as premissas individualizadoras de nossa sociedade – o transporte privado, a especulação imobiliária, as grandes travessias e obras de infraestrutura centrais, assim como, o comércio setorizado e de base consumista e a departamentalização da moradia em claustros enclausurados (MONTANER e MUXI, 2014).

Montaner e Muxi (2014) muito mais enfáticos ainda salientam que o urbanismo pensado para essa dita cidade global, ou seja, centros

urbanos do nosso tempo, não são nada mais do que reflexos ecoados de um urbanismo persistentemente racionalista, sem os múltiplos protagonistas da complexidade urbana, fixadas em razões especulativas e segregadoras, longe de ser a cidade real, mesmo que insistentemente e adversamente política (SEIXAS, 2013).

Na esteira do planejamento das cidades e da evolução das legislações que compõem o quadro temporal das políticas urbanas no Brasil percebe-se que já se percorreu um caminho extenso e de grandes avanços, entretanto, em muitas cidades brasileiras ainda não é fácil se divisar essa evolução transcrita no tecido urbano ou mesmo nas políticas adotadas localmente. Essas percepções levam a crer que, constatada a distância entre discurso e ação e, mais precisamente, entre pensamento planejado e gerenciamento desses planos urbanos ainda, realmente, exista um longo caminho a se trilhar, muito mais no campo das aplicabilidades efetivas dos instrumentos criados do que na elaboração legal dessas mesmas ferramentas.

Reforçando esses argumentos, muitas são as ideias que permeiam os princípios que devem reger a condução dos espaços urbanos, centrados principalmente no eixo do pensamento sustentável, oriundos de discussões que eclodiram com a Conferência do Rio 92 e o Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (PNUD) nos anos 90. Esses marcos referenciais acabam ganhando ainda mais força combativa, após várias aproximações temáticas, com a nova agenda urbana de Quito (2016) que declarava os procedimentos a serem abordados na melhoria da qualidade das urbanizações, centrada em uma política urbana nacional, nas legislações urbanas, no planejamento, na economia urbana e nas renovações sempre tendo como pano de fundo os pensamentos do novo urbanismo, em seus princípios e diretrizes (ONU Habitat, 2016).

O que se pode avaliar é que, mesmo passado já muito tempo do Estatuto da Cidade, onde se propunha principalmente à retomada da cidadania e da dignidade humana, garantida pela erradicação da pobreza e das desigualdade sociais e centradas no desenvolvimento nacional (BRASIL Senado Federal, 2008), e mais

ainda, o resultado dessas ações vinculadas nos planos diretores municipais, estes não deixaram de ser na verdade versões regionalizadas que tentaram, e ainda buscam, se adequar as diferentes realidades, mas que não acompanham devidamente a real aplicabilidade dos instrumentos que preconizam (MARGUTI, COSTA e GALINDO, 2020).

Nessa percepção, adequam-se as exigências, mas, ao que parece, estão longe de vencer a luta de direitos, justos e iguais, à cidade. Se a problemática, então como demonstrado, parece não residir nos instrumentos legais propostos, talvez, a percepção dos atores que se responsabilizam por sua gestão possa trazer alguns discernimentos.

1.1 As diversas contribuições institucionais

Trazendo para a discussão a diversidade de atores envolvidos nesses processos de formação dos tecidos urbanos e a sua governabilidade é importante salientar que, no âmbito das profissões que reconhecem e estudam os fenômenos urbanos, os técnicos e seus pares, não podem acreditar estar imbuídos de uma responsabilidade autocentrada em sua área de atuação e, ainda mais significativo, afastar-se da real dimensão de análise focando o seu juízo em projeções, grafismos e visualizações escalares que em nada os aproximam da responsabilidade técnica necessária a resolução dos problemas urbanos mais urgentes.

Nesse mesmo sentido, é imprescindível que estes profissionais se apropriem dos preceitos marxistas, de valor de uso e de troca na cidade contemporânea, onde essa depende, exclusivamente da manutenção de sua capacidade criadora, do valor primário de encontro, da troca e da vida urbana coadunando aos planejamentos futuros uma revolução urbana focada e eclodida a partir das sociedades fragilizadas e segregadas na tessitura da cidade (LEFEBVRE, 2001).

Da responsabilidade desses atores e técnicos pode-se apreender ao menos duas importantes premissas: a participação na

complexidade urbana enquanto atividade política e o seu embasamento calcado na produção intelectual e crítica. Em primeira análise, entender que o movimento político de construção dos espaços urbanos, a que estamos expostos e, necessariamente chamados a participar, se centram na garantia do direito à moradia digna, e mais ainda, no acesso a uma mobilidade inclusiva e igualitária, combatendo veementemente medidas mitigadoras da especulação do solo crescente que resultam em uma ampliação da exclusão de enormes contingentes populacionais (BORJA, 2014).

Em sequência, dever-se-ia contribuir criticamente trazendo-se à luz as *praxis* urbanas perversas, que serviriam para reconhecer, entender e explicar mecanismos e contradições envolvidas nas intervenções sociais de construção desses cenários fragmentados e frutos de desigualdades, colocando-se lado a lado dos agentes pertencentes a essas realidades, incentivando reações contrárias a essa lógica e, efetivamente, contribuindo para a construção de alternativas reformadoras gerando possibilidades culturais mais justas (BORJA, 2014).

A participação elementar desse corpo técnico apresenta-se no papel de orientador da condução dos planejamentos urbanos visando uma destinação democrática e socialmente justa dos excedentes atuando como atores políticos e coparticipativos na condução da cidade contemporânea, assim como já lembrava Harvey (2014), uma vez que via o processo de urbanização como um dos principais canais de uso e aplicação desses excedentes, entretanto, sem um controle justo de sua distribuição no tecido urbano.

O capital social, os habitantes da cidade como um todo, devem ser somados como elementos chave de condução dos processos urbanos. Necessariamente devem vincular-se como atores, além dos técnicos, provenientes ou não da governança urbana, a classe política e representativa do Estado, e mais ainda, os principais interessados, a comunidade, reforçando a ideia de coesão social. Esse tripé formado pelo corpo técnico, assistido pela sociedade e suas representações, assim como o Estado, compõem os agentes básicos da mudança para o desenvolvimento dos centros urbanos.

Esse capital social deve ser visto como um sistema colaborativo, coparticipativo e reflexivo no funcionamento desse organismo chamado cidade. A revolução urbana que instiga Lefebvre (2001) está centrada na integração e participação reformista desses agentes, alinhados aos pensamentos do corpo técnico, somados aos maiores interessados dessas estratégias de renovação, as classes desfavorecidas. Estas modificações propostas devem ser pensadas para serem retroalimentadas e transformadas a partir das realidades encontradas, pois somente “a classe operária pode se tornar o agente, o portador ou o suporte social dessa realização” (LEFEBVRE, 2001, p.118).

É evidentemente claro que o desenvolvimento e, a experiência prática tem demonstrado que, o direito à cidade somente se efetiva, através de uma contundente realização da sociedade urbana, onde as vítimas dessas consequências perniciosas da urbanização se transformem em atores coparticipativos dessa revolução, também, econômica, com viés político e, fundamentalmente, cultural em permanente evolução.

2. O capital social, o espaço e a economia política

É importante considerar as vinculações entre o que se entende sobre capital social e a suas considerações na conformação dos espaços sociais – as cidades e os seus territórios de ação – assim como a ligação com o viés econômico e político.

O capital social, visto aqui, tanto sob o viés utilitarista de Putnam (1996) quanto sob a versão da sociologia econômica de Bordie (1986) e, também, Coleman (1988). Em um primeiro momento, capital social constituído como redes de confiança nos cernes das comunidades, como promotoras da cooperação alicerçada nas demandas sociais intrínsecas, as tradições, as virtudes cívicas e um sentimento de comunidade, de pertencimento, algo que estaria calcado no interesse coletivo em detrimento do individual (PUTNAM, 1996).

Em uma visão mais sociológica, o capital social visto como a manutenção da percepção de mundo através de trocas simbólicas e embasadas em um material indissolúvel, sendo essas relações de proximidades físicas, ou até mesmo, ampliadas pela proximidade econômica e social. A quantidade dessa rede de relações depende exclusivamente das conexões a que se tem acesso e os benefícios de se pertencer a essas redes são a base da solidariedade que as faz possíveis (BOURDIE, 1986). Para Coleman (1988) o conceito de capital social tomado como recurso para a tomada de decisão e para a ação como forma de garantir a estrutura social no paradigma da escolha racional.

Os autores sob a perspectiva da sociologia econômica trazem importantes contribuições para o entendimento do capital social onde Coleman (1988) e Bourdie (1986) o analisam sob os focos de recursos potenciais e da rede de relações dependentes das conexões a que se tem acesso, assim como um recurso para a tomada de decisão e identificadas como bens públicos.

Através das lentes da economia política é possível verificar que, mesmo imerso em um campo adversamente e, hipoteticamente, contrário à ideia de desenvolvimento justo e igualitário encontram-se elementos que percebem a formação do capital social, ou seja, a da importância dos atores sociais, em suas variadas dimensões, como peças-chave na transformação, consolidação e identidade dos espaços urbanos.

Para tanto é necessário evidenciar que o desenvolvimento econômico não deveria ser visto como um fim em si mesmo, pois a verificação, pura e simples, das taxas de crescimento parecem não carregar consigo a evolução e melhora dos indicadores sociais pertencentes a uma coletividade (RAWORTH, 2019). A esse mesmo conjunto de pessoas é necessário se dar a conotação da dimensão espacial e social da sociedade e as suas relações de poder constituindo o espaço social, que o é, na verdade, e ao mesmo, tempo, produto e condicionador dessa mesma coletividade. Logo dever-se-ia pensar em, incluindo essa dimensão, desenvolvimento socioespacial, onde acontece a evolução real constituindo um

processo de mudança para melhor, focando em uma ampliação da qualidade de vida de uma coletividade e, também, da resultante positiva configurada como justiça social, constituindo o que seria, nas palavras de Souza (2005) o desenvolvimento autêntico.

Da mesma forma, Harvey (2014) também enfatiza que essas dimensões seriam uma maneira de mudar e reinventar a cidade de acordo com os desejos mais profundos de uma sociedade, demonstrando claramente os poderes do coletivo sobre a construção urbana.

Se o desenvolvimento deveria ser visto como a evolução do bem-estar e a economia não deveria estar desassociada dessa perspectiva, questiona-se, então, de que forma se poderia construir essas capacidades. Na perspectiva de Sen (2000) a construção de capacidades deveria vir acrescida da expansão das liberdades humanas e vinculadas a igualdade social nos termos de saúde, educação, renda e democracia, demonstradas através de indicadores sociais e a ideia de desenvolvimento como liberdade.

Nessa perspectiva o desenvolvimento é multidimensional (FAVARETO, 2020) e está vinculado a ideia de justiça social como desenvolvimento humano pleno, após dotados dos recursos básicos. Essas capacidades seriam amplificadas pelas urgentes políticas públicas, porém, vistas como efetivas somente se extensivas e com a participação da população, garantindo a transparência dos processos e trazendo o papel do Estado como elementos capazes de garantir a segurança protetora dos indivíduos, inclusivamente os mais necessitados, reforçando os papéis das instituições. Estas mesmas instituições fortes seriam capazes de, conjuntamente a programas claros de desenvolvimento (SOUZA, 2005), promover uma possibilidade de modificação para o fortalecimento do capital social. A expansão das liberdades é necessária para que a sociedade se sinta capaz de fazer escolhas para o seu próprio futuro sendo vista como:

Os fins e os meios do desenvolvimento, liberdades humanas [...] as pessoas [...] ativamente envolvidas [...] na conformação do seu próprio destino e não como beneficiárias passivas de programas de desenvolvimento (SEN, 2000, p.77).

Nessa mesma linha de pensamento Putnam (1996), conforme já mencionado, traz sua versão de capital social e o quanto o considera significativo no desempenho institucional, para o autor uma das características mais importantes para essa conformação. Para considerar esses elementos na composição do desenvolvimento é percebido como elementar a construção de instituições fortes, responsáveis e eficazes, sendo necessário compreender quais os mecanismos que orientam para se alcançar um propósito comum, quais os componentes que existem dentro de certas sociedades democráticas que apresentam bons desempenhos, qual a cimento que liga essas sociedades?

As experiências italianas apresentadas pelo autor reforçam sobremaneira a importância do capital social no combate aos aspectos danosos do desenvolvimento, ainda que com pensamento centrado no econômico, entretanto o que fica é a valorização fundamental das pessoas (sociedade integral) no processo. Apesar desse apego a essas instituições, criar capital social não é tarefa fácil, pois é preciso vencer dilemas referente a ação coletiva, criar formas de cooperação, confiabilidade nos processos (PUTNAM, 1996).

De uma maneira às avessas, ou talvez, mais dura, as instituições de North transmitem uma ideia alinhada salientando o poder coletivo proveniente das forças das instituições, intuindo a maneira que podem favorecer ou brechar o desenvolvimento, mas as visualiza aliadas as organizações e alicerçados ao seu *path dependence*. Necessariamente traz também como ponto importante as imprescindíveis coalisões sociais, mas justifica que os resultados seriam alcançados, se e somente se, as regras do jogo fossem modificadas ampliando-se a qualidade dos jogadores, resultando em uma mudança de trajetória (NORTH, 1993). O que leva a crer que são relações dicotômicas - as forças do capital social e a

qualidade dos jogadores – e dependem ambos dos mesmos aspectos centradas nas coalisões.

Para desenvolver uma sociedade seria necessário, então, fortalecer as instituições com base no seu capital social, porém a qualidade de sua formação pode ampliar as garantias nesse processo, entretanto, a impressão que fica é que essas características nascem conjuntamente. Depreende-se daí que a forma como se pensa o planejamento dos processos de desenvolvimento como subsídios legais de planejar o futuro e prever os muitos fenômenos coexistentes nas cidades, com a intenção de minorar os problemas da urbanidade, estão intimamente conectadas a sua gestão e administração das situações com suas necessidades e demandas, sendo vistas como dimensões extremamente integradas e interdependentes.

Aliados a isso, e talvez não menos importante, a construção de capital social é codependente desses processos assim como deles deve participar no sentido de fortalecer a coesão. Nesse sentido, a economia política constrói, juntamente com os demais aspectos da governança, papel fundamental na descoberta de ferramentas necessárias para a compreensão dos diferentes atores que compõem os espaços urbanos.

3. A coesão social e as possibilidades do urbanismo social e colaborativo

Nas primeiras décadas desse novo século chega-se a exacerbação das conclusões de Harvey (2014) onde percebia que estávamos vivendo em urbanidades extremamente divididas, muitas vezes fragmentadas em seus tecidos urbanos e nas ações e vivências cotidianas e, como se sabe, nas lutas territoriais com o fim de formar territorialidades (HAESBAERT, 2007), combatendo e conflitando na busca por espaço.

Todos esses elementos vão ser geograficamente definidos dependendo da sua localização em dado território, ou como sustenta Harvey (2014) que depende de que lado da pista se vive e,

mais precisamente, as possibilidades de consumo, nas mais variadas formas, a que se tem acesso. Nas lutas diárias de modificação dessas realidades surgem iniciativas combativas, representadas pelos movimentos sociais urbanos, aliados ou não as instituições do estado que buscam novos modelos para uma melhor representatividade na produção dos espaços urbanos.

Dessa forma, avaliar essas diligências seria interessante para perceber, também, as vertentes entendidas como as micro revoluções do urbanismo colaborativo pensadas como alternativas para o desenvolvimento integrado, perpassando por ideias semelhantes, como o urbanismo social e tático. Amplas são as realidades que se apresentam dentro dessas visões de mundos contemporâneos e inúmeras podem ser as respostas a serem dadas as questões de desenvolvimento urbano local e regional. Dessas pode-se elencar as positivas e contundentes e, ainda as, embrionárias e mescladas a resquícios racionalistas de planejamento ou vinculadas a processos neoliberais.

3.1 As experiências do urbanismo social colombiano

Sem prescindir da lei de ordenamento territorial de 1997³, as experiências do urbanismo colombiano já eram consideradas de âmbito local e municipal. Após essas assertivas legais por parte do Estado, as cidades vêm realizando grande esforço desde então, no caminho de criação de ferramentas que apoiem o planejamento dos territórios com foco nas iniciativas locais. No trilhar dessas iniciativas, o Estado as consolida como práticas sociais, transferindo a responsabilidade pelo desenvolvimento aos municípios, confirmando a posição territorial local como a célula base de transformações sociais resultados de seus planejamentos urbanos. Para tanto, o Estado nacional afasta-se dessas práticas e o desenvolvimento regional se

³ Lei de Desenvolvimento Territorial 388 de 1997 da Colômbia que transforma a responsabilidade de desenvolvimento urbano para os municípios (**Unsupported source type (Misc) for source COL24.**)

resume as competências municipais que se estabelecem como prática pública de governança (DAZA, 1998).

Após o lançamento dessa marca de desenvolvimento territorial, a Alcaldia⁴ de Medellín buscava, através de sucessivos governantes municipais o cumprimento das leis de ordenamento territorial e a garantia de se seguir plenamente estas políticas com pensamento na continuidade dessas diretivas propostas. Há um reconhecimento da manutenção dessas políticas através das instâncias políticas de governança que elevaram a manutenção da cidade como modelo conhecido mundialmente, nos princípios desse século XXI, a categoria de cidades construídas através do urbanismo social, tendo inclusive como alcunha, o Milagre de Medellín.

Esse processo se intensifica com a eleição de Sergio Fajardo, prefeito de Medellín em 2003, tendo seu trabalho reconhecido pela população através de políticas que “aliviaram a cidade, e conseqüentemente, a comunidade de uma opressiva desumanidade” (OCAMPO, 2019, s/p). Para tanto se alinham princípios fundamentais das ideologias do urbanismo social, associados a cidade, que estão vinculados as estratégias e instrumentos para um desenvolvimento sustentável, sob o amparo legal das políticas de estado, modificando também as iniciativas de proposição de cidades compactas e inclusivas.

No novo plano de ordenamento territorial colombiano de 2014 há um avanço no sentido de programar a cidade para uma nova abertura ou acessibilidade extensiva a toda a população, demonstrando uma clara iniciativa inclusiva de uma população com graves problemas de mobilidade urbana, reduzindo os tempos de conectividade urbana. Estes elementos infraestruturais resultam em impactos positivos sobre a paisagem e no entendimento de comunidade. Esses impactos também puderam ser sentidos na queda significativa nas taxas de violência urbana desde o início da adoção dessas ferramentas de planejamento urbano (OCAMPO, 2019).

⁴ Alcaldia visto como prefeitura – nomenclatura de governança local e municipal, diferenças entre Brasil e Colômbia.

Na perspectiva de Lina Ocampo (2019) o urbanismo social não se trata de um movimento ou de uma corrente de pensamento ou um modelo a ser seguido, mas sim de possibilidades de transformação urbana, vistas como uma sucessão de processos que são sentidos e percebidos através do tempo e não como ferramentas infalíveis que resolvem os problemas urbanos magicamente, pois mesmo nesse exemplo, é possível divisar resultados positivos e negativos. Para se ter resultados é necessário que se analisem as perspectivas e se monitorem os impactos para se chegar, não a uma cidade perfeita, mas a ambientes urbanos mais dignos e inclusivos. O que se percebe nesses exemplos é como a inserção dessas políticas urbanas centradas no desenvolvimento humano vinculado a uma crescente e necessária inclusão social, é possível referenciar a experiência da cidade de Medellín (CO) como uma possibilidade de dar largos passos rumo a um desenvolvimento mais integrado e igualitário e, conseqüentemente, mais sustentável.

Mesmo analisando a partir de uma visão de política urbana, principiada pelo Estado e, posteriormente, pela governança local, a experiência de Medellín se forma a partir de um grande “pacto” social oriundo de uma realidade de extrema violência e fragmentação social que atingia a sociedade como um todo (OCAMPO, 2019). Ao que parece, essa necessidade urgente de transformação leva a integração dos desejos de uma população atingida pelo flagelo do tráfico e as ações colaborativas de políticas públicas, pensadas e levadas adiante, por sucessivos governantes e os seus maiores interessados, os moradores desse centro urbano.

Diversas foram as propostas que apoiaram esse crescente processo de cooperação urbana e vê-se que o principal objetivo das intervenções era conectar pessoas através de uma mobilidade efetiva e inclusiva, ações que transformam a cidade, dando maior legitimidade a população e, conseqüentemente, resultando em inversões da violência que se apresentava. Dentro dessa mesma perspectiva os sentidos de pertencimento são reforçados e amalgamados por projetos de valorização cultural e dos saberes próprios das comunidades fragilizadas socialmente, assim como

pela criação de equipamentos de articulação nos cerne dos problemas urbanos, as chamadas Unidades de Vida Articulada (EDU, 2020). Estes equipamentos, ligados a cultura, ao lazer e a atenção comunitária, recriam e potencializam os aspectos da convivência urbana e, também, auxiliam na reconstrução da cidade nas dimensões de Henry Lefebvre – o espaço percebido, concebido e, principalmente, vivido (LEFEBVRE, 2001).

3.2 Urbanismo social, o discurso e a representação social do espaço

Muito além de ser visto como um ferramental importante na condução da governança e do planejamento, a ideia de urbanismo social, também, pode ser vinculada a um pensamento de construção de um discurso que pode induzir comportamentos, legitimando ou não, os atores sociais, que se ligam a ideia de modelo de cidade e gestão de desenvolvimento. Essas construções discursivas, ultimamente, permitem a cidade de Medellín conectar-se produtivamente aos entendimentos de cidades globais, da criação de mercados, ampliando as possibilidades de geração de riquezas, culturais, identitárias e, por resultado, desenvolvimento, inclusive econômico (ROLDÁN, 2013).

Na perspectiva de Roldán (2013) o urbanismo social é um exemplo de um processo de desenvolvimento articulado as demandas regionais, tendo como pano de fundo os entendimentos das demandas globais, onde se busca, com base nessa externalidade, uma governança de cidade normatizada, competitiva e produtiva, constituída por um conteúdo ideológico do discurso. Esses elementos serviriam para uma revisão crítica dos processos de planejamento e gestão dos territórios onde, também, se compreendesse a função do discurso e da ideologia como elementos construtores de uma visão autorreferente e como estes se articulam aos modos de poder e controle, legitimando o modelo de urbanismo social, impactando significativamente nos processos físicos, espaciais, sociais e políticos da cidade. Considera-se que o

discurso é um elemento inerente as práticas de planejamento e, por conseguinte, é possível perceber em suas representações as dinâmicas de poder, controle e ordem (ROLDÁN, 2013).

Somado a esta perspectiva de construção do discurso ainda se consideram como ferramental básico para essa estruturação de projetos e gestão de territórios sustentáveis a força da representação social do espaço público, repercutindo que este é capaz de influenciar como o indivíduo se percebe enquanto sujeito pertencente uma coletividade. O espaço urbano visto como instigador de uma percepção íntima do indivíduo que se transforma ao se deparar com a percepção coletiva na medida em que se comunica com a imagem urbana construída (CONTRERAS-LOVICH, 2016).

Aqui o urbanismo social é visto como uma inovação metodológica no momento que transfere as possibilidades de planejamento de territórios, não mais centrado na visão tecnicista, mas com a participação da comunidade procurando novas maneiras de intervir nos espaços públicos frutos de uma dialética construtiva de participação e desenho (CONTRERAS-LOVICH, 2016). A mesma autora denomina que esses novos modelos de desenvolvimento, com diversidades de atores e multiplicidades de pensamentos, formadas pela visão da gestão integral, seria constituinte de uma possível ressignificação do urbanismo, sendo uma dialética da representação que parte do ambiente humanizado. Essa noção de tríade seria percebida e explicada pelo entendimento da relação sujeito e objeto, ou seja, os estímulos do meio, os processos cognitivos, os processos de percepção conscientes e inconscientes, e os comportamentos, originados pelas ações e práticas sociais.

É possível identificar na construção de Contreras-Lovich (2016) alguns conceitos que balizam esses projetos de territórios com a ampla participação dos atores sociais, convertendo-os em cidadãos, também, criativos e participativos, peças-chave nesse experimento aberto de constituição de espaços vividos (LEFEBVRE, 2001). Essas representações estariam centradas na percepção de um urbanismo

como ambiente, participante de um sistema dinâmico e interpretado através de seus contextos, um espaço cultural vivido, fruto de desejos internalizados que possam ser expostos e representados no espaço, embasado na experimentação e na escala mais humana (GEHL, 2013), ou seja, o indivíduo, a emoção e o território, finalizando com o urbanismo participativo, visto como uma bússola na construção de sentidos face as práticas sociais fundamentadas nos conhecimentos da comunidade.

Outras abordagens que podem auxiliar na construção de propostas participativas são relativas a necessária “educação” e formação comunitária dos atores participantes, não com viés de padronização cultural, mas no sentido do despertar da consciência e da conveniência dos espaços públicos das cidades, ou seja, seria como instrumentalizar os atores com vistas a construção de um ferramental auxiliar na percepção dos espaços urbanos, nas fases iniciais de diagnóstico, como forma de mobilização e preparação dos atores territoriais, garantindo também graus de confiança mais elevados para os processos adotados construindo, também, instituições mais fortes (CONTRERAS-LOVICH, 2016).

Conforme abordado, tanto as influências do espaço social concebido, ou em proposição, quanto a construção dos discursos, significativos no posicionamento de ideologias comunitárias, são importantes no aporte de possibilidades vinculadas ao urbanismo colaborativo ou social, na tentativa de fortalecimento da coesão social que se retroalimenta destes mesmos fatores.

4. As experimentações das micro revoluções urbanas

Pretende-se brevemente percorrer alguns avanços conseguidos através de iniciativas locais, regionais e exemplos construídos no Brasil e América Latina, que se assemelham, em parte, as práticas denominadas urbanismo social, como forma de compreender seus limites, caminhos e contradições inseridos nessas articulações urbanas conhecidas como táticas e colaborativas, através de algumas metodologias de inserção,

apropriação e gestão, entretanto, vinculadas a ações graduais, voluntárias e, geralmente, de baixo custo.

Essas iniciativas podem também estar associadas as micro revoluções urbanas (BRAGA, 2020) que surgem como práticas de resistência, ou mesmo, de possibilidades de revitalização de pequenas parcelas do espaço urbano que demonstram desassistência da ação integral do Estado. Estas vêm recobertas por discursos de colaboratividade e integração, entretanto parecem ser respostas um pouco desarticuladas da coletividade como um todo.

4.1 O urbanismo tático e colaborativo

Apesar do alinhamento de ideias com os princípios colaborativos do urbanismo social avaliados nas políticas e experiências colombianas, muitas outras frentes têm surgido na esteira da participação social e comunitária nas práticas urbanas. O urbanismo tático surge como proposta que, também, envolve atores sociais, apoiadas eventualmente por intervenções estatais, muito mais na forma de colaboradores, mas que, por vezes não se efetivam como interventores contundentes nas práticas urbanas. As propostas que têm surgido em diferentes realidades são consideradas louváveis e de aparente impacto positivo nas comunidades nas quais se inserem, todavia, não é possível a assertiva de efetivação positiva desses resultados sem uma cuidada avaliação dos alcances obtidos. As vertentes adotadas por estas iniciativas estão vinculadas, quase sempre, a metodologias de apropriação, autogestão e, muitas vezes, com baixo orçamento ou apoiados na parceria privada - ver (BRAGA, 2020); (CO.URB, 2020); (FIIU Fórum Internacional de Intervenciones Urbanas, 2019).

A prática do urbanismo colaborativo, da forma como vem sendo demonstrado em diferentes canais de comunicação e informação, pode ser visto como uma aproximação de práticas utópicas da participação das comunidades, pois, podem conter uma perspectiva da falta de presença estatal nas práticas urbanas modernizantes das nossas cidades. Essas falhas sentidas na

indiferença estatal podem estar associadas a ratificação das práticas neoliberais da economia vigente.

Essas constatações partem das percepções de Nogueira & Portinari (2016) quanto a localização destas intervenções percebendo que acontecem, em sua maioria, em áreas de sociabilidade e de lazer dos centros das cidades e, poucas vezes, nas periferias desassistidas, onde as iniciativas acontecem por meio de mutirões comunitários. Esses processos colaborativos ocorrem, muitas vezes sem uma participação efetiva do Estado e, ao que parece, transmitem limitações nos processos, mesmo que notadamente democráticos, pois prescindem da participação ampla e irrestrita, partindo de visões de representatividades, que nem sempre são extensivas a comunidade como um todo.

Os autores (NOGUEIRA e PORTINARI, 2016) enfatizam que seria ingênuo imaginar que nessas iniciativas não se estabeleceriam relações de poder e podendo, ainda que imperceptivelmente, abarcar processos de gentrificação, discutindo até que ponto esses processos são capazes de produzir, efetivamente, os sentimentos de comunidade desejados. Nas suas conclusões mais contundentes advertem para o que seriam dinâmicas alinhadas as faltas sentidas no seio das cidades neoliberais, ou seja, falha o poder regulador e gestor do Estado, assim como, uma reação aos crescentes desinvestimentos e negligências nos tecidos urbanos, levando a crer que cabe ao cidadão a sua cota de responsabilidade na produção do espaço.

Esses espaços negligenciados podem confundir os papéis destinados a governança decretando a diferença muito tênue entre a construção formal dos tecidos e práticas urbanas e a informalidade, causada pela ausência de responsabilidade da governança, onde a falta de gestão adequada mostra os seus efeitos colaterais (NOGUEIRA e PORTINARI, 2016).

4.2 As iniciativas das redes de colaboração e micro intervenções urbanas

Alheios as críticas, as possibilidades insurgentes das práticas colaborativas têm ganho espaço significativo nas iniciativas de composição de tecidos urbanos mais inclusivos e participativos, mesmo que provenientes e nascidos de pequenos grupos auto-organizados e com investidas em amostras ínfimas do território onde interagem.

Em pesquisa expedita é possível perceber um grande grupo de iniciativas colaborativas que intentam conectar uma pluralidade de atores que se incentivem a participar de soluções colaborativas, com base em ferramentas do urbanismo tático, apresentando expressividade nas muitas ações que congregam, somando redes de pessoas e as mais variadas instituições, com observância ou não, de colaborações estatais eventuais.

Nos objetivos dos grupos se percebe uma vontade crescente de ver acontecer as transformações que se deseja, aos olhos de Harvey (2014), enquanto ser que vive em comunidade, mas não se pode deixar de perceber que os manifestos de construção coletivas de cidades (CO.URB, 2020), mesmo que com contribuições da governança, passam ao largo de propostas estruturadas como políticas públicas efetivas e extensivas a todas as coletividades estando estas representadas ou não dentro desses processos.

Nas propostas divisadas na américa latina também é possível perceber os mesmos fatores analisados anteriormente, mesmo que sejam acrescentados discursos de redução das desigualdades sociais provenientes da vida urbana contemporânea ⁵. As prerrogativas apostam na consolidação de redes de colaboração com o intuito de implementar o que seria uma amplificação do urbanismo cidadão com vistas a promoção das mais variadas estratégias de intervenção urbana, denominadas de urbanismo

⁵ Ver propostas e experiências nos eventos (CO.URB, 2020) (FIIU Fórum Internacional de Intervenciones Urbanas, 2019) (OCUPATUCALLE, 2020).

tático, acupuntura urbana e o *placemaking*⁶. Claramente propostas louváveis e de forte resistência as práticas de desassistência estatal que se mostram e vivenciam nossas cidades que dão certo fôlego ao que se pensa enquanto espaço urbano, porém, mesmo assim ressentem-se da participação efetiva e marcante de uma governança política que apoie esses mesmos preceitos.

A ideia das propostas é pautada pela promoção da recuperação dos espaços públicos em desuso e a melhoria dos existentes como forma de conceber a qualificação de áreas públicas. Dentre os objetivos que diferem dos exemplos apresentados anteriormente, os mais representativos apostam na coletividade como força de coesão para a construção de cidades latinas pautadas em uma gestão que tenha as pessoas como justificativa central de suas investidas. Muito embora as premissas das iniciativas não possam ser contestadas pela obviedade e clareza de seus objetivos centrados no cidadão como ator fundamental e insubstituível nessas construções urbanas (OCUPATUCALLE, 2020), as propostas encontradas não diferem, em sua maioria, das encontradas anteriormente e criticadas pelos mesmos motivos que já foram explicitados.

Valorosas também podem ser os encontros com mostra de projetos de intervenção (FIIU Fórum Internacional de Intervenciones Urbanas, 2019) com alto grau de envolvimento coletivo que podem dar algumas respostas de descontentamento com o rumo que as cidades têm tomado e como os espaços públicos têm sido percebidos pelas comunidades. É evidente que essas iniciativas, além de demonstrarem as insatisfações sentidas, e mesmo que sem suporte ressonante nas administrações públicas, podem ser apresentadas como pontos de apoio as tão almejadas revoluções urbanas propostas por Harvey (2014).

⁶ processo de planejamento, criação e gestão de espaços públicos totalmente voltado para as pessoas, com base nos conceitos difundidos por Jan Gehl e Jane Jacobs a partir dos anos 60.

Mais próximo a realidade local e dentre as ações ditas embrionárias, é possível se perceber grupos e comunidades engajados em tentativas de desenvolvimento urbano ligado a esses preceitos transformando a população em verdadeiros protagonistas de seus territórios de ação – novamente o espaço vivido – onde se propõem a introduzir os conceitos de uma construção gradual, voluntária e de baixo custo, tendo sempre como fim o desenvolvimento do capital social e da autonomia das comunidades. Na cidade de Santa Maria, contrário aos movimentos de renovação urbana centrados no desenvolvimento econômico local – criação da travessia urbana, inauguração de centros de compras fechados e a proliferação de condomínios de alta classe – surgem movimentos de grupos e organizações que se inserem nas comunidades levando conhecimento técnico como elemento propulsor de melhorias no espaço urbano e nas condições de vida dessas localidades. A Agência de Desenvolvimento de Santa Maria, através do Protagonistas do Futuro é um exemplo de grupos da sociedade civil que se organiza para criar outras realidades possíveis. Estas iniciativas são reforçadas por projetos de extensão ligados as universidades locais, como o [com]VIDA (FALCÃO e GUMA, 2020), que também, realiza ações que tentam ampliar os sentidos de pertencimento e de reconhecimento dos espaços públicos da cidade, dentro da perspectiva do direito total e irrestrito à esta que nos é tão cara (LEFEBVRE, 2001). Mesmo com o suporte de instituições educacionais não diferem muito das propostas analisadas e percebidas nas muitas iniciativas que emergem e se reestruturam em várias cidades.

Encaminhando as conclusões

Após essa breve digressão pelos elementos que compõem uma construção de pensamento para uma reflexão sobre os espaços onde se mora, vive e se troca, é importante repensar qual o nível de falta e, conseqüentemente, de afastamento que a sociedade se encontra em relação aos espaços públicos de suas cidades.

Momentos como esse podem servir como ponto de inflexão para se repensar enquanto sociedade e, verdadeiramente visualizar uma mudança de paradigma efetiva nos pensamentos de cidades, conjunto de aglomerações humanas que queremos enquanto seres humanos e que sigam os nossos mais profundos desejos enquanto sociedade. É possível divisar esse sentimento de solidariedade, de coparticipação, de compartilhamento de ações, ao menos nas escalas das redes sociais e em iniciativas isoladas por grupos mais sensibilizados. Espera-se de fato que, passado o sobressalto dos efeitos da pandemia, da perda momentânea de direitos de uso dos espaços urbanos e, para muitos, de moradia adequada, se possa repensar a verdadeira importância de adotarmos o valor de uso em detrimento do valor de troca a que estamos acostumados. A reavaliação e revalidação dos conceitos de cidades e expectativas do que se acredita enquanto desenvolvimento, e nesse caso pela perspectiva urbanística, são necessárias *ad aeternum*, ou a cada tempo, para que não se percam as perspectivas dos reais motivos que nos levaram a conviver em aglomerações urbanas.

Os percursos teóricos não têm a pretensão de esgotar as terminologias e conceitos, mas sim trazer breves abordagens que intentam fazer sentido, em visão particular, no encontro das peças-chave para o desenvolvimento urbano. Muitas podem ser essas peças de articulação, entretanto podem estar nos atores sociais e agentes urbanos as ferramentas necessárias para essa construção embrionária para o desenvolvimento das cidades. Talvez, na percepção do autor, ainda se divise como grande empecilho para essas mudanças a crença, talvez irreal ou utópica, de desenvolvimento centrado na economia como fim, onde somente a massa da cultura global endinheirada poderia fruir dos espaços urbanos, mesmo que fragmentados e em constantes conflitos.

A apresentação de iniciativas, onde a sociedade civil se articula em diferentes escalas de ação, busca novos modelos de produção do

espaço onde se divisa as efetivações dos direitos à cidade *lefebvriana*⁷ justamente quando se conseguisse uma inimaginável e distante gestão democrática dos investimentos urbanos.

Os papéis atribuídos aos atores dessas transformações aparecem claros, conforme demonstrado, cabendo aos profissionais técnicos, arquitetos e urbanistas aliados aos parceiros (sociólogos, geógrafos, psicólogos, assistentes sociais, etc) somar os seus conhecimentos, suas experiências a uma atitude amplamente democrática no sentido de buscar alternativas em vias de uma reforma urbana mais colaborativa, participativa e abertamente reflexiva, despolarizada. Deveriam, principalmente, pensar em uma forma de construção inversa a lógica da pirâmide social excludente, atribuindo valor ao lugar de fala para aqueles aos quais menos se escuta a voz na concepção dos nossos aglomerados urbanos.

A forma de pensamento ascendente das proposições deveria ser inversamente proporcional as decisões descendentes e centralizadas, modificando a lógica de intervenção onde a inserção social e o direito a participação seja justo, híbrido e múltiplo como reflexo da heterogeneidade cambiante da nossa sociedade.

Nesses descaminhos, os planos de cidade do encontro e da troca ficam cada vez mais inatingíveis. Buscar novos modelos de produção do urbano ainda centrado nos princípios propalados pelo novo urbanismo e a longínqua cidade de desenvolvimento sustentável podem, momentaneamente, se iniciar nessas pequenas ações articuladas entre poder público e a sociedade civil que se movimenta no sentido de buscar os reais direitos de retomada das cidades com maior controle dos excedentes voltados e aplicados na evolução da urbanidade como um todo.

Nesse sentido, planejamento e gestão urbanas deveriam ser vistas como dimensões coexistentes, porém, o tempo transcorrido entre o pensamento e a aplicabilidade destas mesmas dimensões depende de variáveis externas que envolvem uma diversidade de

⁷ Neologismo para referenciar por simples metáfora associativa o livro o Direito à Cidade de Henry Lefebvre.

atores - políticos, técnico-administrativos, representatividades sociais – que, possivelmente, afastam diametralmente as intenções das ações práticas que poderiam ser visualizadas nas nossas cidades. Os desafios para essa implementação são inúmeros, mas parecem estar centrados basicamente na real aplicabilidade dos instrumentos sugeridos pelos diversos planos, na descontinuidade dos gestores capazes de manter os planos de médio e longo prazo, nas possíveis falhas das capacidades instrucionais dos gestores e corpo técnico de apoio, assim como, no afastamento das realidades municipais fragilizadas pela fraca participação democrática.

Juridicamente, a experiência tem demonstrado ser bastante inovadora no reconhecimento dos direitos, mas percebe-se que pouco da cidade imaginada sai da teoria e avança sobre a prática, pois apesar das iniciativas locais e regionais pensadas na forma de urbanismo tático e urbanismo social ou colaborativo, como vem ocorrendo, é importante lembrar que não se pode eximir o Estado de sua responsabilidade enquanto instituição capaz de agir e colaborar para essas mudanças.

No coração da Agenda Urbana verifica-se desejos prementes de inclusão dos diferentes grupos, de direitos coletivos, de habitar, produzir, usar cidades justas e sustentáveis, porém, a definição desses direitos, por si só, não garante a sua implementação cabendo, também, aos diversos atores repensarem-se enquanto participantes desses modelos reprodutivos dessas lógicas de conformação dos espaços.

Essas feições de cidades que se expõem poderiam ser oriundas dos próprios comportamentos e da maneira como a sociedade se representa no território, refletindo muito a sua forma de pensar e agir. Porém, a tarefa hercúlea a ser pensada seria de como convencer os moradores de áreas urbanas, assim como os seus planejadores e atores políticos de que, esse lugar que talvez tenha se perdido no tempo e no espaço, necessita de retomada da noção de desenvolvimento urbano e humano muito mais urgente do que de crescimento e expansão puramente econômicos.

Referências

- ARCHER, François. **Los Nuevos Principios del Urbanismo**. Madrid: Alianza Editorial, 2007.
- BORJA, Jordi. **Homeopatia Crítica**. In: *Arquitetura e Política: ensaios para mundos alternativos*, por Josep Maria MONTANER e Zaida MUXI, 7 - 12. São Paulo: Gustavo Gili, 2014.
- BRAGA, Luciano. **O poder das microrevoluções urbanas**. 25 de 06 de 2020. <https://caosplanejado.com/o-poder-das-microrrevolucoes-urbanas/>.
- BRASIL Senado Federal. **Estatuto da Cidade**. 3ª. Brasília, GO: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.
- CO.URB. 4º **CO. URB encontro de urbanismo colaborativo**. 26 de junho de 2020. <https://www.courb.org/pt/encontro/>.
- COLÔMBIA. **Lei de Desenvolvimento Territorial**. Congresso da Colômbia. Bogotá: Diário Oficial do Senado, 24 de julho de 1997.
- CONTRERAS-LOVICH, Heidi Natalie. **La representación social del espacio público para el diseño y la gestión de territorios**. *Revista de Arquitectura (Universidad Católica de Colombia)* 18 nº1 (jan-jul).18-34. 2016.
- DAZA, Juan Carlos del Castillo. **Cinco fases do urbanismo na Colômbia**. *Diário Territorial Urbano* 1, nº 2 . 20-22. 1998.
- EDU. **Nós**. Encontrado em: <<http://www.edu.gov.co/edu/nosotros>>.Acessado em: 10 de 04 de 2020.
- FALCÃO, Adriano da Silva, e Juliana Lamana GUMA. **Como o Urbanismo Colaborativo pode melhorar nossas cidades?**

Agência de Desenvolvimento de Santa Maria ADESM.
Encontrado em: <<https://www.adesm.org.br/post/urbanismocolaborativo>>. Acessado em: 09 de Abril de 2020.

FIUU Fórum Internacional de Intervenciones Urbanas.
Vulnerabilidad en el Espacio Público. Lima: CONCIBA S.A.C., 2019.

GEHL, Jan. **Cidade para pessoas.** São Paulo: Perspectiva, 2013.

HAESBAERT, Rogério. **Território e Multiterritorialidade: um debate.** In: GEOgraphia - Revista do Programa de Pós Graduação da UFF IX nº17. 19-46. 2007.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do direito à revolução urbana.** São Paulo: Martins Fontes, 2014.

_____. **Condição Pós-moderna - uma pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural.** 11ª. Tradução: Adail Ubirajara SOBRAL e Maria Stela GONÇALVES. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** São Paulo: Centauro, 2001.

MARGUTI, Bárbara Oliveira, Marco Aurélio COSTA, e Ernesto Pereira GALINDO. **A trajetória Brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos de estatuto da cidade e as novas perspectivas à luz da nova agenda urbana.** Repositório do Conhecimento do IPEA.. Encontrado em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9155>>. Acessado em: 25 de 04 de 2020.

MONTANER, Josep Maria, e Zaida MUXI. **Arquitetura e Política: ensaios para mundos alternativos.** Tradução: Frederico BONALDO. São Paulo, SP: Gustavo Gilli, 2014.

NOGUEIRA, Pedro C.E., e Denise B. PORTINARI. **O urbanismo tático e a cidade neoliberal**. Arcos Design (PPD ESDI - UERJ). (dezembro). 177-188. 2016.

NORTH, Douglass C. **Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico**. México: Fondo de Cultura Economica, 1993.

OCAMPO, Lina Maria Escobar. **Transformación Urbana de Medellín**. Apresentação em Power-point. 02 de setembro de 2019.

OCUPATUCALLE. **Nós**. Encontrado em: <<https://ocupatucalle.com/nosotros/>>. Acessado em: 26 de junho de 2020.

ONU Habitat. **Nova agenda urbana de Quito**. Quito: ONU Habitat, 2016.

ONU. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Agenda 2030. Kenya: United Nations Human Settlements Programme, 2004.

PUTNAM, Robert. **Capital Social e desempenho econômico**. Em Comunidade e Democracia, por Robert Putnam, 173-194. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RAWORTH, Kate. **Economia Donut: uma alternativa ao crescimento a qualquer custo**. Rio de Janeiro: Zahar, 2019.

ROLDÁN, Suly Maria Quinchia. **Discurso y Producción de Ciudad: un acercamiento al modelo del urbanismo social en Medellín, Colombia**. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, 122-139. 2013.

SEIXAS, João. **A cidade na encruzilhada - repensar a cidade e a sua política**. Porto: Afrontamento, 2013.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SOUZA, Marcelo Lopes. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

VILLAÇA, Flavio. **Perspectiva do Planejamento Urbano no Brasil de Hoje**. junho: 1-16. 2000.

MULHERES E SEGREGAÇÃO URBANA: UMA REFLEXÃO NECESSÁRIA

Tuize Silva Rovere

A refavela
Revela o salto
Que o preto pobre tenta dar
Quando se arranca
Do seu barraco
Prum bloco do BNH
(Gil – Refavela)

Introdução

O fenômeno da segregação urbana vem sendo discutido no Brasil há décadas, com extensa produção acadêmica sobre o tema, especialmente no que diz respeito às grandes metrópoles. Porém, apesar da experiência brasileira no assunto, a abordagem dada tem se alinhado a prática universalista eurocentrada sob a qual vêm sendo realizados os estudos e planos urbanísticos no país. Este artigo é fruto das pesquisas realizadas junto ao Grupo de Pesquisa em Estudos Urbanos e Regionais – GEPEUR/PPGDR – UNISC e baseada na dissertação de mestrado intitulada “A cidade e a mulher: segregação urbana feminina em Santa Cruz do Sul/RS”, orientada pelos professores doutores Rogério Leandro da Silveira e Cláudia Tirelli, defendida por esta pesquisadora no ano de 2018. A referida dissertação foi apresentada junto ao curso de pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, tratando dos efeitos da segregação urbana para as mulheres moradoras na periferia empobrecida da cidade. Para isso, foram utilizadas as ideias de Flávio Villaça (2001) – quanto à dimensão espacial, Eduardo Marques (2006, 2007) – no que diz respeito à dimensão social e Roberto Lobato Corrêa (2013)

– quanto à relação da segregação com o local de habitação. Essas ideias foram relacionadas entre si, debatidas e até contrapostas observando a abordagem de gênero do espaço urbano e a perspectiva feminista, e utilizando autoras como Joseli Silva (2000), Inés Sanchez Madariaga (2004), Zaida Muxí (2009) e Rossana Tavares (2015), entre outras pesquisadoras que têm dedicado sua produção acadêmica a essa importante temática.

Acredita-se que compartilhar pesquisas que investiguem a relação das mulheres moradoras das periferias empobrecidas com a cidade, dentro do campo do desenvolvimento regional no interior do Brasil é uma escolha política e uma estratégia para tornar o invisibilizado em visível, uma vez que 54% das mulheres responsáveis por domicílios no Brasil¹ se encontram vivendo abaixo da linha de pobreza², grande parte delas nas periferias das cidades brasileiras. Contrapor de forma crítica o universalismo eurocentrado adotado tanto na produção científica hegemônica, quanto no planejamento urbano e regional, no momento em que vivemos uma ofensiva conservadora no país e na América Latina, é uma forma de colocar a vida humana acima do negacionismo científico e lutar contra a ameaça aos direitos das minorias sociais. Olhar para as dinâmicas das mulheres nos territórios é olhar para a diversidade, em favor da pluralidade de pensamento e da construção coletiva do acesso de todos e todas ao direito à cidade. Assim, este artigo tem como objetivo a apresentação de outras concepções e teorias acerca da segregação urbana e de sua relação com o recorte de gênero, observando a perspectiva das mulheres no intuito de promover uma aproximação dos estudantes, pesquisadores e pesquisadoras com o tema e para a promoção do pensamento crítico e a busca de alternativas para uma mudança concreta na formulação e implementação de políticas públicas que

¹ Dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) encontrados na Síntese de Indicadores Sociais 2019. Disponível em [liv101678.pdf \(ibge.gov.br\)](#).

² A linha da extrema pobreza estipulada pelo Banco Mundial é de menos de US\$ 1,90 diários per capita no arranjo familiar.

promovam o acesso de cada vez mais mulheres aos bens e serviços urbanos e à cidade como um todo.

1. Segregação urbana: debatendo conceitos

A segregação urbana pode ser vista como uma das formas de materialização das desigualdades de acesso à renda, aos bens e serviços públicos e conseqüentemente ao direito à cidade pelos diferentes grupos que habitam o espaço urbano. O fenômeno da segregação não foi tomado aqui como um processo dicotômico entre centro e periferia, e sim como um fenômeno multifatorial e multiescalar, que implica em desigualdade de acesso envolvendo três aspectos: 1) aspectos espaciais, relacionados a localização no espaço urbano, condições de moradia, mobilidade e infraestrutura; 2) aspectos sociais, referentes as condições de isolamento, homofilia social³ (MARQUES, 2007) e exclusão e 3) aspectos políticos, os efeitos das políticas públicas habitacionais, implicando em desigualdades nas condições de autonomia e organização social e no exercício da cidadania e acesso à justiça urbana.

Considera-se ainda a possibilidade levantada por Bichir, Marques e Torres (2006) de que as políticas públicas sociais brasileiras normalmente não levam em conta a distribuição desigual dos diferentes grupos sociais no espaço urbano, tanto em sua formulação, como em sua implementação. Para os autores, um dos fatores mais importantes para a compreensão das diferenças de acesso aos bens e serviços públicos seria a dimensão espacial que interfere no funcionamento das políticas públicas:

³ Como homofilia social considera-se neste trabalho o estudo de Eduardo Marques (2007) sobre redes sociais de indivíduos pobres em São Paulo. Nele, o autor considera que essas redes apresentam a possibilidade de ausência de indivíduos não pobres, chamando este fenômeno de homofilia social, ou seja, redes de sociabilidade individuais nas quais as relações acontecem majoritariamente entre pessoas com características sociais semelhantes. Para Marques, a restrição nas relações sociais ocasionada pela pobreza é o um dos principais problemas para a perpetuação da pobreza e da desigualdade social.

Essa dimensão espacial seria causada pelo efeito específico que os padrões de contiguidade, vizinhança e distâncias têm sobre indivíduos e grupos, assim como sobre as suas formas de inserção social de forma ampla. Essas análises indicam, por exemplo, que indivíduos de condições sociais idênticas, mas localizados em regiões distintas da cidade, tendem a ter acessos bastante diferenciados a serviços, bem como ao mercado de trabalho. (BICHIR, MARQUES E TORRES, 2006, p.235).

Para os autores, a residência em locais segregados teria como principal consequência o isolamento em relação às redes sociais e econômicas mais relevantes, além da exposição a situações de risco socioeconômico. Nesta pesquisa, admite-se que a dimensão espacial permeia todos os processos urbanos, na medida em que o espaço urbano é conformado a partir das dinâmicas sociais, mas também traz estrangulamentos a elas. Assim, o acesso às políticas públicas, pode ser dificultado (ou facilitado) tanto pelas características socioeconômicas, como pela presença de investimentos públicos, ou pela pressão de grupos sociais (BICHIR, MARQUES E TORRES, 2006), mas estes processos sempre serão permeados pela relação com o espaço em que se encontram, (re)conformando-o e ao mesmo tempo sendo influenciados por ele.

Este trabalho propõe também uma reflexão sobre a ideia de que as periferias urbanas são sempre desprovidas de infraestruturas e serviços públicos. A observação empírica leva à percepção de que estes espaços podem contar com menor quantidade de investimentos públicos, mas nem sempre são desprovidos dos mesmos. Ainda assim, apesar de muitas vezes contarem com infraestrutura considerável, as periferias continuam sendo segregadas levando-se em consideração a comparação entre a quantidade/qualidade dos investimentos nessa infraestrutura entre os locais mais e menos valorizados na cidade, entre outros aspectos, como por exemplo, a mobilidade urbana e social (HOFF, 2018). Entre os grupos que mais sofrem com as consequências dos processos de segregação urbana, estão as mulheres empobrecidas e habitantes das periferias urbanas.

Diferentes autores têm dedicado sua produção acadêmica ao estudo da segregação urbana, porém, trabalhos que tratem especificamente da segregação das mulheres são escassos. Considerando a vivência feminina da cidade como particular e diferenciada em relação à masculina, e que a produção de conhecimento na área do urbanismo e do planejamento urbano e regional vêm sistematicamente se atendo a esta última, pretende-se aqui investigar o fenômeno urbanístico da segregação sob a abordagem de gênero, especificamente a construção social do gênero feminino. Para isso, é necessário resgatar alguns conceitos que venham ao encontro das observações empíricas realizadas e deles apropriar-se, a fim de adaptá-los à realidade feminina, fornecendo subsídio para a compreensão da segregação urbana que afeta particularmente as mulheres.

Para Villaça (2011) a segregação espacial urbana seria aquela que se refere ao local de ocupação dentro do espaço urbano pelas diferentes classes sociais, articulando a análise do espaço segregado à economia, à política e à ideologia, meios pelos quais se opera a dominação. O autor afirma ainda que os estudos sobre a segregação urbana devem levar em consideração seis aspectos: 1) negar a teoria dos círculos concêntricos, onde os mais ricos estão no centro e os mais pobres nas periferias; 2) historicizar a segregação, inserindo-a no contexto em que se desenvolve; 3) mostrar como se dá a relação entre a segregação e as estruturas social e urbana no contexto; 4) elucidar o papel do espaço urbano no processo de segregação, demonstrando as relações de dominação que se dão através dele; 5) abordar a segregação por região, e não por bairros; 6) explicar o fenômeno da segregação, e não apenas descrevê-lo ou medi-lo. Tais aspectos são levados em consideração neste estudo, à medida que se relacionam com uma abordagem holística da segregação.

De acordo com a abordagem de Villaça (2001), segregação envolve não só o preço da terra urbana, mas condições de proximidade aos bens e serviços e atrativos como infraestrutura, natureza e status, fatores que levam à procura por aqueles que têm condições de escolher seu local de moradia. Não se refere somente

ao valor da terra, na medida em que as classes mais altas também podem procurar pela terra mais barata das periferias urbanas, se for de seu interesse e de acordo com os atrativos ali presentes. Assim, a segregação pode ser considerada um processo dialético “em que a segregação de uns provoca, ao mesmo tempo e pelo mesmo processo, a segregação de outros” (VILLAÇA, 2001, p. 148), tratando-se então de um processo único, no qual os mais ricos segregam-se voluntariamente em busca dos locais que melhor lhes convêm, e os mais pobres sofrem em consequência a segregação involuntária, sendo levados a ocupar os espaços mais baratos e nos quais as classes mais alta não tem interesse. Essa ocupação normalmente se dá via moradias irregulares, cedidas, alugadas ou ainda através das políticas públicas habitacionais, ocupando locais normalmente afastados dos centros urbanos em que se localiza o setor terciário e que contam com menos atrativos:

No setor terciário, está a grande concentração dos empregos dos mais ricos, especialmente nos escritórios várias profissões liberais e ainda os das atividades modernas como o *marketing*, a publicidade, comunicação, propaganda, informática etc.) nas sedes das corporações multinacionais, nos bancos e nas financeiras, nas sedes das empresas médias e grandes das mais variadas naturezas, consultórios etc., e ainda no comércio varejista. Esses empregos estão concentrados numa única área, que é precisamente a mesma onde estão concentradas suas residências dos mais ricos (...). (VILLAÇA, 2011, p. 50).

Numa perspectiva próxima a de Villaça está Roberto Lobato Corrêa (2013), para quem existe intensa relação entre o local de habitação e a segregação das classes sociais no espaço urbano. Para ele, as classes mais altas determinam a configuração dos territórios uma vez que possuem o poder econômico e assim dispõem da possibilidade de escolha. Lobato Corrêa trata este fenômeno por segregação residencial. O autor afirma também que assim como os diferentes usos urbanos surgem a partir da ocupação social do espaço, o inverso também é verdadeiro: a partir da ocupação do espaço podem se desenvolver os diferentes usos. Por exemplo: a concentração de indústrias em uma determinada região da cidade

pode fazer surgir ali um bairro operário, enquanto a escolha de grupos sociais mais abastados por um determinado local devido aos seus atrativos naturais pode configurar ali um bairro residencial de alto padrão.

Assim como Villaça (2001), Corrêa (2013) contrapõe a segregação por poder de escolha, ou “autosegregação”, e a segregação por imposição, ou “segregação induzida”. A “autosegregação” seria aquela onde o indivíduo tem a possibilidade de escolher os melhores locais de habitação de acordo com seus interesses, o que Villaça (2001) chama de “segregação voluntária”. Corrêa afirma que a autosegregação visa reforçar diferenciais de existência e de condições de reprodução desses grupos por intermédio da escolha das melhores localizações no espaço urbano e de suas amplas e confortáveis habitações. Graças aos cada vez mais eficazes meios de controle do espaço, as áreas autosegregadas fornecem segurança aos seus habitantes, ampliando o status e prestígio que possuem. Essas áreas são consideradas nobres, tendo sido criadas pelo grupo de alto status social e para ele. É, assim, uma política de classe que tem no espaço um ingrediente muito importante. (CORRÊA, 2013, p. 43). Já a “segregação induzida” corresponderia à “segregação involuntária” citada por Villaça (2001), ao se referir àquela em que os indivíduos são levados por fatores externos a sua vontade, residindo “onde lhes é imposto, sem alternativas de escolha locacional e de tipo de habitação” e envolveria ainda “aqueles que ainda têm algumas escolhas possíveis, situadas, no entanto, dentro de limites estabelecidos pelo preço da terra e dos imóveis.” (CORRÊA, 2013, p. 43).

A convergência dos dois autores se dá na interpretação da segregação como um fenômeno único, em que a segregação das classes mais ricas implica na segregação das classes mais pobres. Porém, Corrêa (2013) dá ênfase ao fator econômico e ao preço da terra como determinante para os tipos de segregação, enquanto Villaça (2011) afirma que os ricos podem também ocupar as áreas de terras mais baratas de acordo com seus interesses e conveniências. Os autores também convergem para a ideia de que a segregação é multifatorial. Dessa forma, podemos afirmar que seria insuficiente

tratar de seus possíveis efeitos levando-se em conta apenas fatores econômicos e residenciais, ou sociais e espaciais, especialmente quando relacionada às políticas públicas habitacionais.

Também são consideradas neste trabalho as pesquisas de Eduardo Marques, em que o autor afirma que dois importantes fatores para a segregação urbana são a separação (afastamento) e a desigualdade de acesso aos serviços e infraestruturas públicos e oportunidades. Considera-se que Marques, assim como Villaça, assume o aspecto multifatorial da segregação e acrescenta ainda a existência de diferentes graus de carências e heterogeneidade social nas periferias urbanas:

partimos da convicção de que separação e desigualdade de acesso se constroem e reconstroem mutuamente, sendo, portanto, processos indissolúveis, que precisam ser pensados dinamicamente. Em nossas cidades, os grupos não apenas se localizam separados entre si em espaços homogêneos internamente e distantes uns dos outros como, por causa disso, ocorre um acesso diferente desses grupos às oportunidades e aos equipamentos vigentes na cidade, com muitas consequências negativas para os grupos sociais segregados; embora isso também ocorra, os processos parecem ser mais dinâmicos, e os diferenciais de acesso também são causa da separação. (MARQUES, 2015, p. 35)

Afirma o autor que espaços igualmente pobres possuem, por vezes, características muito diferentes entre si, como por exemplo a intensidade da ocorrência de mazelas urbanas como desemprego e violência. Esta observação é importante também, no que diz respeito às diversas configurações urbanas presentes nessas periferias. Indo além, Marques (2005) considera que a dinâmica da segregação urbana não se limita à dificuldade de acesso e pobreza urbana, embora considere fatores importantes no processo. A segregação urbana diria respeito também ao grau de separação ou isolamento entre os diferentes grupos sociais e a sociabilidade dos indivíduos também seria afetada pelo fenômeno, uma vez que a dificuldade de acesso aumenta conforme o grau de homogeneidade presente nas regiões mais pobres da cidade. Marques (2005) considera que grupos mais homogêneos e de pior

acesso às estruturas de possibilidades, tendem a formar suas redes de sociabilidade de maneira mais restrita, ajudando a perpetuar situações de pobreza e vulnerabilidade.

Essas redes seriam fundamentais não apenas para a intensificação dos laços no interior das comunidades de baixa renda, mas principalmente para a construção de pontes para fora da comunidade que permitam solucionar os problemas do cotidiano mais facilmente e viabilizar mobilidade social e oportunidades.

Portanto, assim como no caso da segregação (...), a existência e a conformação das redes sociais influenciam fortemente a maneira pela qual os ativos presentes em uma dada comunidade se inserem em suas estruturas de oportunidades. (MARQUES, 2005, p. 44).

Interessa para esta pesquisa igualmente o que Bichir, Marques e Torres (2006) consideram como possíveis causas para a segregação, especialmente no que diz respeito às possibilidades de ação do Estado na produção da segregação. Uma das causas da segregação urbana pode ser considerada a política pública habitacional do Minha Casa Minha Vida, que tem deslocado compulsoriamente populações empobrecidas, especialmente as mulheres, para as periferias das cidades. Percebe-se então um padrão de deslocamentos nos reassentamentos promovidos pelo programa, fazendo com que grande parte dos conjuntos habitacionais por ele financiados ocupem as periferias pobres e menos valorizadas das cidades. Pode-se destacar ainda a questão da priorização da titularidade feminina no programa, fazendo com que as mulheres, especialmente as responsáveis pela família (normalmente monoparentais) sejam as principais afetadas pela segregação urbana ocasionada por este tipo de empreendimento.

Assim, investigar os efeitos da segregação urbana para as mulheres, em última instância, proporciona subsídios para a elaboração e implementação de políticas públicas habitacionais que sejam verdadeiramente inclusivas e venham a proporcionar

autonomia às mulheres, num movimento em direção à consolidação do acesso ao direito à cidade e à cidadania.

1.1 Mulheres e segregação urbana

Desde o final do século XX, no âmbito dos estudos urbanos, o entendimento de uma não neutralidade na compreensão do espaço tem sido adotada, principalmente por geógrafas e urbanistas. No Brasil, o debate sobre um urbanismo que verse sobre questões relativas a gênero ainda é tímido e a sua abordagem na produção no que diz respeito à apropriação do espaço urbano começa a ganhar notoriedade⁴. O surgimento do movimento feminista brasileiro, na década de 1960, impulsionou o aparecimento dos primeiros escritos acadêmicos sobre a temática feminina, sobretudo na área das Ciências Sociais. Todavia, foi com a chegada dos anos 1980 que a pressão exercida pelos grupos feministas alcançou maiores conquistas, inclusive na Assembleia Nacional Constituinte, ocasião em que a heterogeneidade nas relações de gênero era reafirmada, porque importava também estudar as relações sociais existentes entre os gêneros, não somente cada gênero na sua individualidade (HOFF, 2018).

Neste artigo adota-se o entendimento criado pela perspectiva feminista de espaço urbano, de que não existe neutralidade técnica

⁴ Na área do Planejamento Urbano e do Urbanismo, podem ser citados exemplos recentes como a publicação do livro baseado na tese de doutoramento de GONZAGA, Teresinha. *A cidade e a arquitetura também mulher: planejamento urbano, projetos arquitetônicos e gênero*. São Paulo: Annablume, 2011. Foram também publicadas as teses de doutoramento de TAVARES, Rossana. *Indiferença à diferença: espaços urbanos de resistência na perspectiva das desigualdades de gênero*. Pós-graduação em Urbanismo FAU/UFRJ, Rio de Janeiro, 2015 e RAMOS, Diana. *Preta, pobre e puta: a segregação urbana da prostituição em Campinas – Jardim Itatinga*. Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional UFRJ, Rio de Janeiro, 2015. A última agraciada com o Prêmio Capes de Teses 2016. Na área da geografia crítica, pode-se citar as autoras Joseli Maria da Silva e Suzana Maria Veleda da Silva como referência nos estudos de Geografia Urbana e Gênero no Brasil, especialmente nos últimos 20 anos.

ou científica possível (TAVARES, 2015; SILVA, 2003; MCDOWELL, 1999) e, portanto, compreende-se que há uma relação dialética entre a submissão reproduzida na produção do espaço urbano de forma normativa e racionalista, e a concepção feminista de construção e mudança da cidade, a partir das suas vivências. O entendimento oriundo da epistemologia feminista fornece subsídios para compreender-se a realidade como um todo.

Conforme Madariaga (2004), as demandas das mulheres colidem com as estruturas urbanas que são funcionalistas e normativas. As mulheres têm dupla jornada de trabalho (doméstico e remunerado) e usam o espaço das cidades de maneira complexa, conforme as atividades que necessitam desempenhar, ou seja, conciliando as suas atividades remuneradas e não-remuneradas. Noutro sentido, o homem-padrão (branco e produtivo) perfaz deslocamentos pendulares, tradicionalmente em veículos motorizados, que vão da casa para o trabalho e vice-versa. Assim, as mulheres ocupam o espaço das cidades a partir de deslocamentos que se dão de maneira poligonal, tendendo a saciar as demandas familiares, bem como as suas próprias: elas deslocam-se à escola para levar os filhos, aos locais que oferecem serviços de saúde, lazer e outros serviços, simultaneamente cumprem as suas jornadas de trabalho remunerado. Hoff (2018) destaca que em se tratando de mulheres em situação de vulnerabilidade, que não possuem acesso aos bens e serviços particulares, esta condição prejudica significativamente a mobilidade urbana e, conseqüentemente, a sua autonomia.

Las mujeres son las principales usuarias del transporte público, encadenan más viajes, viajan por más motivos diferentes, recorren distancias más cortas, realizan una gran parte de sus desplazamientos en el entorno de la vivienda y hacen muchos viajes acompañando a otras personas que carecen de autonomía personal. Aunque se muevan más, tienen menos movilidad y ésta está constreñida por su dependencia de las necesidades de los otros y de los horarios de los servicios públicos, y por su menor acceso al transporte privado. (MADARIAGA, 2004, p. 109).

Utiliza-se o termo mulher neste artigo a partir da epistemologia feminista para contrapor o homem-médio, branco, heterossexual e produtivo. A cidade é voltada para este sujeito e não para as pessoas que historicamente estão à margem das políticas públicas urbanas. Veja-se que o termo produtivo é essencial neste entendimento, porque os deslocamentos poligonais que são realizados tradicionalmente pelas mulheres, também são realizados por outros agentes, como as pessoas com necessidades específicas (cadeirantes, cegos, etc.) e pessoas idosas, que também podem ter a sua locomoção reduzida. A perspectiva universalizante dos planos urbanísticos, a partir de um entendimento territorial normativo, vertical, assume uma suposta neutralidade, porém, na prática, ignora e silencia as minorias sociais, tendo em vista que “a própria possibilidade de compor um padrão universal e totalizante de ser humano demonstra a predominância da concepção totalizadora modernista e a desconsideração da diversidade social, cultural, geracional, racial e de gênero” (TAVARES, 2015, p. 48). As brechas têm como resultado maior desigualdade, e aniquilamento de formas essenciais para o entendimento de dinâmicas urbanas, que ultrapassam os parâmetros tradicionais da normatividade.

A mobilidade urbana atua como condicionante fundamental no processo de segregação involuntária, em que os mais pobres ocupam normalmente os locais mais afastados e com menor possibilidade de deslocarem-se pela cidade. A setorização das cidades com moldes funcionalistas de inspiração modernista (JACOBS, 2000) interfere intensamente nas possibilidades de deslocamentos espaciais pelas mulheres das periferias. Setores com a função exclusiva de moradia, nos quais normalmente são implementados os conjuntos habitacionais promovidos pelas políticas públicas habitacionais, acabam por dificultar a mobilidade feminina. O aumento da distância da moradia aos serviços, comércios e empregos, muitas vezes inviabiliza a inserção no mercado de trabalho e ainda na esfera social. Neste contexto, o tempo de deslocamento é determinante da qualidade de acesso à

cidade. Quanto maior a distância entre locais de emprego e residência, maior o tempo de deslocamento entre eles.

Muitas mulheres, obrigadas a tomar conta dos filhos sem contar com redes de apoio, acabam ficando confinadas ao espaço doméstico, sem acesso ao emprego remunerado. Essas mulheres muitas vezes têm a mobilidade diminuída pela distância e pelo tempo necessário para conciliar o cuidado com os filhos e o deslocamento até o trabalho. Em conversas informais com moradoras da periferia, ouviu-se mulheres impossibilitadas de deslocar-se até o trabalho por ter que adequar-se ao horário da escola dos filhos. Por conta da violência e da ausência de atividades para o turno inverso ao do período de aulas, essas mães se sentem na obrigação de ficar aguardando seus filhos na saída e na chegada da escola, inviabilizando seu acesso a empregos formais distantes de seu local de moradia e com jornadas convencionais de trabalho (não conseguiriam chegar a tempo do turno de trabalho):

Ao contrário do que se pensa, o tempo e o espaço urbanos não são obras da natureza, mas produtos do trabalho humano. No caso urbano, o tempo se manifesta fundamentalmente por meio do tempo gasto pelos moradores da cidade em seus deslocamentos espaciais. Como mostramos, esse tempo está intrinsecamente ligado ao espaço urbano produzido (VILLAÇA, 2011, p. 56).

Cabe aqui a ressalva às teorias de Villaça (2011) quando afirma genericamente que para as famílias mais pobres o deslocamento casa-trabalho é o mais relevante do que os desempenhados em função dos cuidados e serviços. Urbanistas como Inéz Madariaga (2004) e Zaida Muxí (2015), apontam para os deslocamentos (MADARIAGA, 2004) femininos no espaço urbano em função das atividades domésticas e cuidados com os filhos e familiares dependentes, e as dificuldades de realização destes deslocamentos em função das dinâmicas de organização urbana. A segregação pode ser vista como um dos fatores mais importantes como constrangedor das atividades tomadas como femininas, especialmente no que diz respeito às mulheres pobres e em situação de vulnerabilidade. São estas mulheres que pela sua condição, são

frequentemente submetidas ao que Villaça chama de “segregação involuntária”, ou seja, “quando o indivíduo ou uma família se veem obrigados, pelas mais variadas forças, a morar num setor, ou deixar de morar num setor ou bairro da cidade” (VILLAÇA, 2001, p. 147). Nas cidades brasileiras, inúmeros são os casos de populações levadas por condições alheias a sua vontade, a habitar em locais afastados de seus territórios de origem (VILLAÇA, 2001; MARICATO, 2009; ROLNIK, 2015), muitas vezes desconstituindo parcial ou totalmente suas relações de proximidade e vizinhança.

Vale salientar que o aumento das distâncias e a setorização não implicam em ausência de bens e serviços públicos, ainda que estes sejam em quantidade e qualidade menores do que o necessário (apenas 25% das crianças menores de seis anos são atendidas por creches no Brasil⁵, por exemplo). Muitas periferias são providas por serviços coletivos básicos como transporte, creches, postos de saúde e escolas, porém, a observação empírica indica que estes não são suficientes para prover as necessidades familiares de suporte e apoio no trabalho de criação dos filhos e manutenção da vida familiar. As mulheres acabam arcando com esta demanda, fazendo com que a simples presença destes serviços não seja suficiente para sua emancipação ou reinserção no mercado de trabalho. A ausência de políticas públicas emancipatórias eficientes voltadas para a realidade da mulher, assim como a manutenção do papel social feminino funcionam como fator de constrangimento, limitando o acesso ao espaço urbano. O papel social imposto aos corpos femininos no espaço urbano pode ser entendido como o que Villaça (2009) chama de ideologia dominante, ou os processos ideológicos pelos quais os poderes dominantes naturalizam o pensamento normativo como verdadeiro. Assim, a relação de não pertencimento e por consequência a não priorização de políticas

⁵ Dados do Censo Escolar 2016 realizado pelo INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). Disponível em <http://portal.mec.gov.br/docman/fevereiro-2017-pdf/59931-app-censo-escolar-da-educacao-basica-2016-pdf-1/file>.

públicas que proporcionem a ocupação do espaço público pelas mulheres são vistas como normais ou se tornam invisíveis diante da universalização empregada na elaboração e implementação das políticas públicas urbanas.

Dentro do processo segregador, a criação e manutenção de vínculos entre indivíduos surge como uma possibilidade de ajuda mútua e reação aos processos de segregação e isolamento. A criação ou manutenção de relações e vínculos sociais pode funcionar como meio de acesso a uma melhor qualidade de vida. O conjunto dos vínculos estabelecidos ao longo da vida pode ser chamado de redes de sociabilidade individuais, onde os nós são os indivíduos e os fluxos são as relações entre indivíduos. As redes de sociabilidade dos indivíduos podem apresentar diferentes graus de homogeneidade. A segregação, fenômeno vinculado ao espaço e às relações sociais (VILLAÇA, 2001; MARICATO, 2009) pode ser profundamente influenciada pela constituição de redes de sociabilidade individuais. O grau de interferência destas redes vai variar conforme o alcance e o uso que cada indivíduo é capaz de fazer delas (MARQUES, 2007).

Se por um lado o processo de segregação constrange a mobilidade urbana por falta de recursos financeiros ou estruturais, como transporte e infraestrutura, levando os indivíduos a se relacionarem de forma mais restrita com o território no qual se inserem. Por outro, as redes sociais criariam a possibilidade deste indivíduo relacionar-se ultrapassando os limites do território a partir da força de suas redes (MARQUES, CASTELLO e BICHR, 2012, p. 35), combatendo o efeito de isolamento resultante. Esse fator é especialmente importante para as mulheres, uma vez que, por sua relação mais próxima com os trabalhos reprodutivos e consequentemente com o local de habitação e vizinhança, têm suas redes sociais intimamente relacionadas com este local.

A partir das reflexões realizadas, entende-se que estudar as redes de sociabilidade e a maneira como elas influenciam nas condições de bem-estar das mulheres em situação de pobreza, segregação e vulnerabilidade, assim como os condicionantes que

levaram a esta situação, tornam-se elementos chave para a compreensão destes processos e futura elaboração de medidas mitigatórias destas condições a partir de instrumentos públicos de geração de equidade social.

Considerações finais

Com a intenção de compreender o conceito de segregação urbana a partir de uma perspectiva feminista, que relacione gênero, as relações sociais e seus reflexos espaciais, este artigo tinha como objetivo inicial debater o conceito de segregação urbana, para em segundo momento relacioná-lo com esta temática. Para tanto, se propôs a analisar o acesso aos bens e serviços públicos pelas mulheres moradoras das periferias urbanas empobrecidas. Neste sentido, a apropriação dos conceitos necessários ao entendimento de segregação urbana mostrou-se como um estímulo a mais, porque a epistemologia feminista parte do gênero feminino (entendido aqui em uma abordagem inclusiva), sendo necessária uma nova análise de muitos conceitos, a partir do olhar das mulheres.

Ademais, a epistemologia adotada contribuiu para uma construção teórica que privilegiasse o surgimento de elementos e categorias inéditos, e não apenas compará-los às bases teóricas. Sendo assim, destaque-se a importância de ter-se atribuído ao espaço urbano um caráter relacional, entendendo a dialética e suas forças que o conformar, compreendendo este espaço como não normativo, a partir da elaboração de novos territórios, especialmente os que surgem das vivências das mulheres. Compreendendo então os elementos surgidos e o objetivo geral traçado para o presente artigo, percebe-se que as mulheres estão submetidas a constrangimentos que são intrínsecos à condição de pessoa segregada no espaço urbano e que está relacionado ao papel imposto a partir de condicionantes normativos do próprio planejamento urbano, com todos as suas características históricas funcionalistas.

Outra questão de extrema importância é que a partir de trabalhos como de Hoff (2018), pode-se perceber que apesar da

violência e do medo presentes no espaço urbano, as mulheres continuam a resistir, por meio da criação de pequenas redes de sociabilidade, como concluiu sua dissertação de mestrado:

São mulheres que pela própria forma de socialização feminina, voltada às relações de afeto e amizade, contam com as vizinhas para olharem seus filhos quando precisam dar pequenas saídas no dia-a-dia, ou até mesmo por turnos inteiros, para acessarem o mercado de trabalho. São elas que acolhem os filhos das moradoras mais vulneráveis, fornecendo alimento e cuidados, ou acolhem os filhos de suas filhas e noras, para que as mesmas possam trabalhar. Essas pequenas redes são resistência à subordinação impressa pelo espaço urbano patriarcal. Ao mesmo tempo em que são socialmente cobradas para que se incluam como força laboral no mercado de trabalho formal, são impelidas a assumirem sozinhas o cuidado com sua prole e a manutenção da salubridade de suas moradias. Dentro de suas casas, as mulheres são a autoridade máxima sobre os filhos e dependentes, empenhando-se em mantê-los na escola e longe de influências que considerem negativas. Paradoxalmente, sua maior força de reação muitas vezes consiste na manutenção do papel social a elas imposto, afastam-se do trabalho formal remunerado, contrariando as expectativas sociais, mas investem naquilo que elas enxergam como sua principal tarefa: o cuidado com os filhos. (HOFF, 2018, p. 128).

Por fim, este artigo não tem a pretensão de dar por encerrada a discussão entre segregação urbana e gênero, ao contrário, entende-se que é necessário ampliar o rol de possibilidades que envolvem a temática, a fim de contribuir e enriquecer o debate acadêmico. Há uma contradição entre a base teórica escolhida, que se mostra insuficiente para dar conta do objeto empírico escolhido para o presente artigo. Isso se explica porque grande parte dos autores que são considerados cátedras no Brasil, quando se trata de segregação urbana, continuam a ignorar este tema, não mais considerado um recorte, mas como uma problemática transversal. Nesse sentido, aponta-se para as possibilidades futuras de investigação a partir deste artigo, com outros olhares e procedimentos metodológicos.

Encerra-se agradecendo à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão de bolsas de

estudos em nível de Mestrado e Doutorado e pela possibilidade de engrossar as fileiras das acadêmicas brasileiras que têm se dedicado à tão importante reflexão a partir de suas produções teóricas. E ainda, através deste artigo, pretende-se também prestar uma póstuma homenagem ao professor Flávio Villaça (falecido neste março de 2021), cujas ideias foram fundamentais para a compreensão da cidade e do fenômeno da segregação urbana no Brasil.

Referências

ARENDDT, Hanna. **Da violência**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985. Digitalizado em 2004. Disponível em <http://www.libertarianismo.org/joomla/livros/harendtdv.pdf>. Consultado em 1/11/2016.

BICHIR, Renata M.; MARQUES, Eduardo C. e TORRES, Haroldo G. Políticas públicas, pobreza urbana e segregação residencial. In: José Marcos P. da Cunha. (Org.). **Novas Metrópoles Paulistas – População, vulnerabilidade e segregação**. Campinas: Unicamp, 2006. p. 231-252. Disponível em http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab_cap_8_pgs_231_252.pdf. Consultado em 10 de maio de 2016.

BRASIL, **ESTATUTO DA CIDADE**. Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001 Lei no 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Brasília, 2004. Disponível em <http://www.geomatica.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2015/03/Estatuto-da-Cidade.pdf>. Consultado em 18/06/2017.

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do espaço geográfico*. (75-96). In: CARLOS, Ana

Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. (Orgs.) **A produção do espaço urbano: Agentes e processos, escalas e desafios.** São Paulo: Contexto, 2014.

_____. **A cidade: o homem e a cidade, a cidade e o cidadão, de quem é o solo urbano?** São Paulo: Contexto, 2001.

CORREA, Roberto L. **O espaço Urbano.** São Paulo: Editora Ática, 2013.

_____. **Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão (41-52).** In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de;

DRAIBE, Sônia M. **Brasil 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis.** Taller inter-regional. PNUD/UN, Santiago, Chile, 2002. Disponível em http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fProtecao_e_Inseguranca_social_em_tempos_dificais.pdf. Consultado em 20/09/2016.

_____. **O welfare state no Brasil: características e perspectivas.** Unicamp, NEPP – Núcleo de Estudos em Políticas Públicas, **Caderno de Pesquisa** N°8, 1993. Disponível em <https://sociologia.juridica.files.wordpress.com/2011/10/o-welfare-state-no-brasil-caracterc3adsticas-e-perspectivas-sonia-draibe.pdf>. Consultado em 20/09/2016.

GONZAGA, Teresinha. **A cidade e a arquitetura também mulher: planejamento urbano, projetos arquitetônicos e gênero.** São Paulo: Annablume, 2011.

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

HAYDEN, Dolores. **The Grand Domestic Revolution: A History of Feminist Design for American Homes, Neighborhoods, and Cities.** Cambridge: The MIT Press, 1982.

HOFF, Tuize Silva Rovere. **A cidade e a mulher: segregação urbana feminina em Santa Cruz do Sul/RS.** 2018. 146 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2018.

IBGE. **Censo Demográfico 2010.** Disponível em <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=431680&idtema=132&search=rio-grande-do-sul|santa-cruz-do-sul|sistema-nacional-de-informacao-de-genero-uma-analise-dos-resultados-do-censo-demografico-2010> Consultado em 14/06/2016.

INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO. **Percepção da sociedade sobre a violência e assassinato de mulheres.** Instituto Patrícia Galvão/ Data Popular, 2017. Disponível em http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2013/08/livro_pesquisa_violencia.pdf. Consultado em 20/12/2017.

IPEA – Instituto de pesquisa econômica aplicada. **Retrato das desigualdades de gênero e raça. Ipea com a participação de Organização das Nações Unidas – ONU mulheres;** Secretaria de políticas para as mulheres e Secretaria de políticas de promoção da igualdade racial. Brasília, 2011. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/revista.pdf>. Consultado em 16/08/2016.

IPEA – **Trabalho para o mercado e trabalho para casa: persistentes desigualdades de gênero.** Comunicados do IPEA, N°149. 23 de maio de 2012. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120523_comunicado_ipea0149.pdf. Consultado em 16/03/2017.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. São Paulo: Editora Centauro, 2001.

MCDOWELL, Linda. **Género, identidad y lugar**: un estudio de las geografías feministas. Madrid, Espanha: Ediciones Cátedra, 1999.

MADARIAGA, Inés Sánchez. Infraestructuras para la vida cotidiana y calidad de vida. Ciudades: **Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid**, N°8: Reciclar la ciudad, 2004. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1253144>>. Acesso em: 29 abri. 2019.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 2009. _____ **Metrópole, legislação e desigualdade**. In: **Estudos Avançados**, V. 17, N° 48, 2003, USP, São Paulo. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9928>. Consultado em 04/10/2016.

_____ **Urbanismo Na Periferia Do Mundo Globalizado: Metrôpoles Brasileiras**. In: **São Paulo em perspectiva**. V.14, N°4. São Paulo, outubro/dezembro, 2000.

MARQUES, Eduardo; BICHR, Renata; GOMES, Sandra; PAVEZ, Thais. Os desafios da metrópole: desigualdades sociais, Estado e segregação na metrópole. In: LAVALLE, Adrian G. (org.). **O horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa**. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

MARQUES, Eduardo. As redes sociais importam para a pobreza? **Revista Dados**, V. 52, N° 2, Rio de Janeiro, junho de 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582009000200006>. Acesso em: 29 abri. 2019.

_____. **Elementos conceituais da segregação, da pobreza urbana e da ação do Estado**. In: MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo. *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Editora Senac SP, 2005.

_____. **Os mecanismos relacionais**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, V. 22, N° 64, São Paulo, junho de 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092007000200013>. Acesso em: 29 abri. 2019.

_____. **Redes sociais, segregação e pobreza em São Paulo**. Tese de livre docência. São Paulo, USP, 2007. Disponível em: <http://www.pucsp.br/ecopolitica/downloads/tes_2007_Redessociais.pdf>. Acesso em: 29 abri. 2019.

_____. **Redes sociais, sociabilidade e segregação**. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/aaa/483-RB_3_Edu_Marques_set_port.pdf>. Acesso em: 29 abri. 2019.

MARTINEZ, Zaida Muxí. Ciudad próxima: urbanismo sin género. **Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos**. IT, N°75, Espanha, 2006. Disponível em <http://www.ciccp.es/revistaIT/portada/index.asp?id=330>. Consultado em 20/09/2016.

MASSEY, Doreen. **Pelo espaço: uma nova política de espacialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

_____. **Space, place and gender**. Minneapolis: University of Minesotta Press, 1994. Disponível em <https://selforganized>

seminar.files.wordpress.com/2011/07/massey_space_place_gender.pdf. Consultado em 30/09/2016.

MUXÌ, Zaida Martines. Reflexiones a las mujeres y el derecho a la vivienda desde una realidad con espejismos. In: **El derecho humano a la vivienda. Perspectiva nacional e internacional sobre la vivienda adecuada**. Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia e Desarrollo, 2009. Disponível em <http://upcommons.upc.edu/handle/2117/6726>. Consultado em 19/06/2017.

_____. **Ciudad próxima. Urbanismo sin género**. In: Café de las ciudades, ano 5, número 49, novembro de 2006. Disponível em http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica_49_1.htm. Consultado em 16/08/2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDA. **O progresso das mulheres no Brasil: 2003 – 2010**. s - ONU Mulheres e Cepia. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em www.unifem.org.br/sites/700/710/progresso.pdf. Consultado em 10/11/2015.

RAGO, Margareth. **Epistemologia feminista, gênero e história**. In: PEDRO, Joana; GROSSI, Miriam (orgs.). Masculino, Feminino, Plural. Florianópolis: Ed. Mulheres, 1998. Disponível em http://projcnpq.mpbnet.com.br/textos/epistemologia_feminista.pdf. Consultado em 29/04/2016.

RAMOS, Diana Helene. **Preta, pobre e puta: a segregação urbana da prostituição em Campinas – Jardim Itatinga**. 2015. 339 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – Mestrado e Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROSE, Gillian. **FEMINISM AND GEOGRAPHY: The Limits of Geographical Knowledge**. Cambridge: Polity Press, 1993.

_____. **Mourning Becomes the Law: Philosophy and Representation**. Cambridge: Univesity Press, 1996.

SAFFIOTI, Heleieth. **Gênero, patriarcado e violência**. São Paulo: Expressão Popular: Fundação Perseu Abramo, 2015.

SCOTT, Joan. **Gender: a useful category of historical analyses**. New York: Columbia University Press, 1989. Traduzido por DABAT, Christine e ÁVILA, Maria B. Disponível em <http://www.observem.com/upload/935db796164ce35091c80e10df659a66.pdf>. Consultado em 29/08/2016.

SILVA, Joseli M. **Geografias subversivas: discursos sobre espaço, gênero e sexualidades**. Ponta Grossa, PR: Toda palavra, 2009.

_____. Gênero e sexualidade na análise do espaço urbano. **Revista Geosul**, Florianópolis, V. 22, N° 44, p. 117-134, julho/dezembro, 2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/12612/11775>>. Acesso em: 29 abri. 2019.

_____. Um ensaio sobre as potencialidades do uso do conceito de gênero na análise geográfica. **Revista de História Regional**, V.8 (1), 2003. Disponível em: <<file:///C:/Users/Home/Downloads/2167-6097-1-PB.pdf>>. Acesso em: 29 abri. 2019.

SILVA, Suzana Vele da. Os estudos de gênero no Brasil: algumas considerações. **Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales**. Universidad de Barcelona, N° 262, 15 de noviembre de 2000. Disponível em <<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-262.htm>>. Acesso em: 29 abri. 2019.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2014.

TAVARES, Rossana Brandão. **Indiferença à diferença: espaços urbanos de resistência na perspectiva das desigualdades de gênero**. 2015. 231 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Urbanismo – Mestrado e Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

VILLAÇA, Flávio. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

_____. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. In: **Revista Estudos Avançados**, V.25, N°71, São Paulo: janeiro/abril de 2011. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142011000100004. Consultado em 28/10/2016.

_____. **A segregação urbana e a justiça**. In: *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, Ano 11, N° 44, p. 341-346, julho/setembro de 2003. Disponível em <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ibccrim.pdf>. Consultado em 20/09/2016.

_____. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**. São Paulo: FAPESP, 2001.

MOÇO, O QUE VOCÊ ESTÁ PROCURANDO? A CAMINHADA COMO RECURSO EM ESTUDOS URBANOS

Luis Stephanou

“É preciso que eu me perca no mundo para que o mundo exista e eu possa transcendê-lo”
(Jean-Paul Sartre)

Introdução

O dia prometia. O tempo estava bom – nem quente, nem frio – e me encontrava bastante disposto. Após tomar um café na lancheria do posto de gasolina, no qual a empregada já me dirigia olhares desconfiados por quase sempre perguntar “alguma coisa da Restinga”, comecei a caminhada. O trajeto planejado era ir até o final da Restinga sempre pela estrada João Antônio da Silveira. E depois voltar.

Não se passaram quinze minutos e percebi um conjunto de pequenas casas emendadas. Nunca tinha reparado nelas indo de ônibus ou carro ao bairro. Verificando um pouco melhor, vi que se tratava de casas ou peças de aluguel temporário. E não eram poucas. As modestas, mas bem construídas habitações, quando vistas da faixa não davam ideia de sua quantidade. Muitas avançam, coladas umas às outras, para dentro dos terrenos. Devem ser umas duzentas moradias; talvez até mais.

(...)

Logo após os bombeiros a estrada faz uma suave curva no sentido norte e rapidamente, também de forma suave, volta-se para leste, seguindo seu movimento não completamente retilíneo de atravessar o bairro. O que não foi suave foi a visão com a qual me deparei do lado direito da rua, logo adiante. Ali estava uma parte das casas da 5ª Unidade Vicinal que, sem disfarçar, eram uma favela. São pequenos casebres de restos de madeira, telhados

precários e o tradicional mau cheiro que denuncia, antes ao nariz do que à consciência, a falta de saneamento. As despeitas cercas e portões, além das puídas roupas estendidas em varais improvisados, completavam a paisagem de miséria e desolação. Recordei dos tempos em que trabalhava na Prefeitura e convivía quase diariamente com este quadro. A miséria nunca tem fim! Conversei com alguns moradores, pedindo para tirar fotos. Fiz poucas, tive vergonha e segui meu caminho.

(...)

A caminhada já ia para algo em torno de uma hora e meia quando encontrei uma livraria improvisada, em plena estrada que na prática funciona como principal avenida do bairro. Fiquei mais ou menos uns vinte minutos conversando com Valdo, o livreiro de rua da Restinga. O cenário é ainda mais inusitado pelo fato desta livraria funcionar junto a uma oficina de conserto de fogões. As mesas ofertando uma boa quantidade de livros, a maioria romances populares ou literatura de autoajuda, compõem um cenário de harmonia com um fogão a gás e um micro-ondas. Comprei um livro e segui a caminhada, já em direção ao ponto final. Depois seria refazer o caminho de volta, pelo outro lado (Diário de campo, em 28 de setembro de 2019).

Os parágrafos acima são passagens do diário de campo de uma das caminhadas realizadas no Bairro Restinga – Porto Alegre, durante o período de trabalho de campo de uma dissertação para o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC (STEPHANOU, 2020).

Em estudos urbanos, bem como outras temáticas, há muitas formas de se buscar conhecimento e um grande conjunto de ferramentas que possibilitam ao pesquisador compreender melhor os sempre complexos fenômenos que estuda. Este trabalho tem como objetivo verificar as possibilidades metodológicas em torno das caminhadas urbanas. Neste aspecto, se divide em dois momentos:

–o primeiro trata de expor algumas questões conceituais sobre as caminhadas. Não se busca uma revisão exaustiva da literatura sobre o tema, mas apenas apontar algumas pistas que possam

iluminar o que se está abordando. Para isso se buscaram algumas referências vinculadas ao debate que relaciona caminhadas com cidades, tanto em aspectos antropológicos como urbanísticos;

–o segundo momento faz uma exposição relacionada ao trabalho de campo do autor, mais concretamente sobre pesquisa realizada no Bairro Restinga, em Porto Alegre, em 2019, no âmbito do que está anteriormente mencionado. Neste aspecto, a questão é fazer um resumo do processo de caminhadas no bairro e levantar algumas questões que se colocaram, literalmente, durante o caminho e que talvez possam ter alguma utilidade para outros pesquisadores que porventura venham a trabalhar com esta metodologia.

1. Caminhadas como recurso em estudos urbanos.

Desde os primórdios da civilização os humanos, entre outras questões, se caracterizam por serem caminhantes, observadores e efetuarem registros do que observam em suas caminhadas. Há milhares de cavernas e rochas espalhadas pelo mundo que seres humanos da pré-história transformaram em galerias de arte rupestre e nos contam suas existências e descobertas. *“O Caminhar estabeleceu, através da história, as bases das relações do homem com o espaço: apesar de não o construir, o caminhar muda a sua significação”* (PAESE, 2015, p.11).

No contexto urbano não é diferente. Desde o magnífico desenho de Çatal-Hüyük, Turquia (aproximadamente 4.000 A.C), sabe-se que a aldeia, essa precedente da cidade em termos de escala e tempo, era observada e registrada em desenhos que podem ser consideradas distantes representações cartográficas de nossos ancestrais.

A representação do urbano é bastante antiga e, evidentemente, foi se complexificando ao longo do tempo. A quantidade de informações que um caminhante atento pode capturar num pequeno espaço de qualquer território urbano sempre é muito significativa. Há um sem-fim de rápidas e entrecortadas conversas, placas com múltiplos significados, o desenho urbano do território,

os equipamentos instalados, o uso criativo dos espaços públicos, a relação destes com os espaços privados e as zonas híbridas etc. Todas as teias de relações de quaisquer territórios urbanos são passíveis de serem observadas e registradas. Para isso é importante caminhar ao encontro da polissemia urbana.

As caminhadas aqui são tratadas como um recurso metodológico para se aprender sobre as cidades ou partes de alguma cidade. Contudo, é interessante mencionar que as caminhadas em si também são tema de estudos, sobretudo no campo da antropologia social. É o caso, entre outros, do trabalho de Steil e Toniol (2011) que fazem um trabalho etnográfico sobre um grupo de caminhantes de ecoturismo ou Steil e Carneiro (2008), que realizam pesquisa junto a peregrinações religiosas.

Nos limites deste texto, a seguir se verá de forma um pouco mais abrangente a relação entre caminhadas e vida urbana a partir de alguns autores.

1.1. Celma Paese: nomadismo e arquitetura móvel

Celma Paese (2018) desenvolve um amplo olhar sobre o nomadismo e o sedentarismo. Este olhar se espalha por espaços rurais ou florestais, mas também por espaços urbanos. Há uma ênfase nos aspectos relacionados ao nomadismo, associados com amplos fenômenos sociais como a errância, as migrações a até mesmo a prática de deslocamento pelo ciberespaço. Assim, é possível caracterizar nomadismo como a prática de deslocamentos. As caminhadas são experiências de nomadismo, contrapostas ou combinadas ao sedentarismo, quando momentâneas e descoladas de um estilo de vida. Na percepção de Paese (2018), há muito mais presença nômade do que se poderia pensar de forma rápida, inclusive nas cidades atuais.

O trabalho desta autora não está centrado nas caminhadas relacionadas à metodologia de pesquisa, mas na percepção da importância histórica dos povos, grupos sociais e até mesmo vanguardas urbanas na sua relação, como caminhantes, com a cidade

ou com o mundo. É um conjunto amplo de populações ou segmentos. Há os povos indígenas de muitos lugares (em sua obra, destaque para os Guaranis e as mudanças históricas em sua forma de deslocamento), há as populações de imigrantes envolvidas em deslocamentos forçados resultantes de guerras, fomes e outras condições que tornam insustentáveis sua permanência nos territórios que ocupam e há, nas cidades, as populações de rua, que fazem da mobilidade uma parte essencial de sua estratégia de sobrevivência.

Paese também menciona as vanguardas literárias, que fazem da pulsão pelo deslocamento uma forma de entendimento e atuação no mundo. É o caso de Thoreau, Poe, Baudelaire e Benjamim, aqui analisados na perspectiva do caminhante que busca a vida contemplativa na natureza (Thoreau¹) ou utiliza os caminhos urbanos como forma de se encontrar no mundo (Poe² e Baudelaire³, em distintos sentidos) ou, ainda, é um sagaz analista das caminhadas errantes como modo de vida (Benjamim⁴).

Há, ainda, referências à figura literária que é, por excelência, identificada como o que se aventura pelos caminhos: Dom Quixote. Ou, em outro registro, a Ulisses, cuja odisseia de regresso aos seus domínios após a Guerra de Tróia domina a narrativa. Ambos têm em comum, desde suas enormes diferenças, simbolizarem a figura do

¹ Henry David Thoreau (1817-1862). Poeta, naturalista, historiador e filósofo estadunidense. Sua obra preconiza a vida simples de caminhadas pela natureza, a desobediência civil e o abolicionismo. Foi um dos grandes escritores americanos do século XIX, tendo influenciado muitas gerações de pensadores e movimentos de contracultura.

² Edgar Allan Poe (1809-1849). Um dos grandes escritores estadunidenses, tem na ficção policial ambientada no urbano uma de suas características. A vida na cidade, com seus intensos movimentos, é o seu principal cenário.

³ Charles-Pierre Baudelaire (1821-1867). Poeta e flâneur francês. Conhecido por sua vida boêmia em Paris, cheia de errâncias e oscilações. Sua obra literária reflete as condições de precariedade e instabilidade da vida urbana.

⁴ Walter Benjamim (1892-1940). Ensaísta, crítico literário, filósofo e sociólogo vinculado à Escola de Frankfurt. Foi um dos principais intelectuais alemães da primeira metade do século XX. Sua obra, entre outras questões, aborda a modernidade da vida urbana e suas transformações, entre elas a figura do flâneur em Baudelaire.

herói. E o herói é aquele que se move pelo mundo em busca de suas aspirações, sejam elas a justiça ou a recuperação de seus poderes.

As populações de rua, sobretudo em grandes centros urbanos, também estão vinculadas a estratégias de nomadismo como forma de sobrevivência quanto ao sustento e abrigo. Como assinala a autora, “... *marcados pela vulnerabilidade, sofrimento físico-psicológico e pela resistência constante à exclusão, sua arquitetura de sobrevivência passou a formar uma cidade paralela e móvel...*” (PAESE, 2015, p. 49).

Há uma profusão de referências ao nomadismo na obra de Paese, aqui bastante resumidas. Estas referências, associadas ao mundo urbano, a fazem elaborar o conceito de cidade nômade.

Nas cidades, o espaço nômade pode ser identificado no caminho em si, que é a cidade nômade, que é o espaço de ir e vir. As formas de linhas sinuosas desenhadas pela sucessão de corpos em movimento fazem dos pontos de partida e chegada serem menos importantes que o espaço do caminho, onde acontece a vida em comunidade (PAESE, 2018, p. 23).

Esta ideia será retomada, de forma mais operacional, nos próximos autores. Cabe ressaltar que Paese não vê na cidade nômade a experiência do nomadismo de forma integral. “... *os caminhos da cidade nômade são diferentes dos caminhos do nômade*” (PAESE, 2018, p. 23). A cidade nômade reescreve, a partir da limitação que prédios, ruas e outros espaços construídos impõem ao caminhante, as possíveis trajetórias. Há uma liberdade limitada e a comunicação entre os caminhantes é regulada pelos marcos de acesso ou proibição.

A cidade nômade, mesmo com estas limitações, também é o espaço de articulação de uma arquitetura móvel. Muitos dos povos tradicionais, nômades por excelência, já desenvolviam a arquitetura móvel. É o caso das construções indígenas brasileiras ou de povos de outros lugares, os yurts mongóis, os iglus esquimós etc.

A arquitetura urbana moderna também desenvolveu um sentido de mobilidade no residir. Há experiências com casas móveis, trailers, motorhomes, containers, silos e outras construções geodésicas e a combinação de dois ou mais conceitos que vão

dando forma às experiências de arquitetura móvel. Na arquitetura móvel pode haver uma conversão das formas (abrigos temporários desmontáveis) ou a reutilização de formas que não mudam, mas adquirem novos usos e sentidos.

Contudo, a arquitetura móvel não é feita somente de experiências que incorporam novos conceitos de forma benéfica, associados a lazer, acesso ao meio ambiente e qualidade de vida. Na cidade capitalista, há o aspecto perverso desta arquitetura móvel. Favelas de palafitas, casas de restos de materiais e, na ponta extrema da miséria, casas ambulantes de catadores de material reciclável e tribos nômades de sem tetos compõem o quadro sombrio deste processo.

Através desta ampla abordagem sobre o nomadismo, Celma Paese estabelece a importância das caminhadas em si. Ser nômade, na sua concepção *“é manifestar a mais pura fome de mundo... a fome de mundo é o prazer que nasce quando nos entregamos á aventura de descobrir e explorar... O caminhar significa liberdade”* (PAESE, 2018, p. 114). E quem não tem essa fome de mundo? Essa vontade de descobrir e a curiosidade de conhecer algo que ainda não conhece? Estando bem posta a importância das caminhadas, é possível pensar em seus aspectos metodológicos.

1.2. Tim Ingold: caminhadas etnográficas e aprendizagem

O antropólogo galês Tim Ingold menciona a noção de caminhadas etnográficas. É comum encontrar definições que associam a etnografia com o trabalho de campo dos antropólogos, com a prática de se fazer pesquisa e obter opiniões, impressões e narrativas relacionadas ao local, contexto ou fenômeno que se está estudando (INGOLD, 2011 e SILVA, 2009). Assim, caminhadas etnográficas podem ser definidas como uma metodologia na qual se operacionaliza trabalho de campo em pesquisa social.

Há muitas questões e debates no enunciado acima, mas aqui interessa fixá-lo associado à noção de que desenvolver caminhadas por partes de uma cidade permite conhecê-la melhor, de outra

forma. O esforço etnográfico permite construir conhecimento a partir de outras possibilidades de se acessar informações em banco de dados ou entender os processos urbanos de um lugar através da literatura consolidada. Ingold (2015) faz uma curiosa distinção entre metodologias pobres e metodologias ricas. Ao contrário do que se poderia inicialmente imaginar, são as metodologias pobres – nas quais inclui a etnografia – que melhor permitem o acesso às subjetividades que o trabalho de campo coloca ao pesquisador ou pesquisadora. Por serem menos construídas e mais flexíveis, facilitam o olhar criativo e a imaginação.

As caminhadas etnográficas urbanas necessariamente desenvolvem interação do pesquisador ou pesquisadora com o território no qual atua. Neste aspecto, as particularidades e subjetividades sempre estarão presentes. Como afirma Silva, com propriedade, o trabalho do etnógrafo *“é o trato com o particular e o inventário de suas particularidades”* (SILVA, 2009, p. 172). Este inventário das particularidades não é feito à distância. O pesquisador que desenvolve esta forma de pesquisa, no momento em que realiza o trabalho de campo também já faz parte do trabalho de campo. A interação faz com que, inclusive, altere o campo que está pesquisando (SILVA, 2009). Portanto, o caminhar etnográfico está associado a subjetividades.

A sociedade moderna, afirma Ingold (2012), tem aversão ao caos e busca o controle. Contudo, a vida não pode ser totalmente ordenada e contida em limites que se encontrem plenamente organizados. É muito instigante entender que Ingold formula a noção de mudança não somente para a relação entre seres vivos, mas também para os objetos. *“Podemos pensar que objetos têm superfícies externas, mas onde quer que haja superfícies a vida depende da troca contínua de materiais através delas”* (INGOLD, 2012, p. 37).

Na medida em que tudo se relaciona e até os objetos não podem ser contidos e se inserem na trama da vida, a partir de uma concepção do geógrafo sueco Torsten Hägerstrand, Tim Ingold percebe que as relações na natureza e nas cidades podem ser melhor explicadas pela noção de tramas do que pelo conceito de redes.

Observe como os feixes fibrosos que constituem cada planta e moita se entrelaçam para formar um denso tapete de vegetação. O que costumamos chamar de “ambiente” reaparece na margem como um imenso emaranhado de linhas. Essa concepção foi avançada pelo geógrafo sueco Torsten Hägerstrand (1976), que imaginou cada elemento constituinte do ambiente – humanos, animais, plantas, pedras, prédios – como tendo uma trajetória contínua de devir. À medida em que eles se movem através do tempo e se encontram, as trajetórias desses diversos elementos são enfeixadas em combinações diversas (INGOLD, 2012, p. 39).

Assim, caminhar na cidade exige atenção ao emaranhado de relações – as tramas da vida – que se refletem nas interações sociais, nos ambientes construídos, seus sinais e nas múltiplas situações cotidianas. Ingold (2015) opera uma distinção entre caminhar intencional e caminhar atencional e dá o exemplo do que na Inglaterra se chama de “fila do crocodilo”. Esta é a forma, muito conhecida também no Brasil, das professoras levarem suas crianças para atividades de aulas externas ao ambiente escolar com a ajuda de uma corda ou uma vara que serve para os alunos(as) ficarem juntos e não se exporem aos possíveis riscos da travessia. A fila de crocodilo é pragmática e tem como objetivo levar um conjunto relativamente numeroso de crianças de um lugar a outro. O trajeto em si é algo a ser superado, em segurança, no menor tempo possível e pouco importa. A finalidade é chegar a outro lugar: um museu, um ginásio, uma feira... Um exemplo semelhante é a pessoa que sai de casa para ir no mercado da esquina comprar mantimentos. O que importa não é o deslocamento em si, mas a saída de casa e chegada ao armazém. Em ambos os casos se trata de um caminhar intencional. Há uma finalidade explícita em realizá-lo e, mesmo que algo chame a atenção durante o trajeto, esta não é a principal motivação para que seja feito.

O caminhar atencional traça uma abordagem completamente diferente. Este caminhar, que é também ver, sentir e imaginar, pouco ou nada se preocupa com o ponto de chegada; há ocasiões em que nem há um ponto de chegada estabelecido. As caminhadas etnográficas urbanas exigem este caminhar atencional, que estará

atento com o que acontece durante o trajeto da caminhada. Hélio Silva (2009) chama atenção para a diferença entre olhar e ver. Enquanto o olhar é perceber um fenômeno físico ou social, o ver já implica em enxergar este fenômeno a partir de possibilidades de interação, interpretação e imaginação. Assim, durante um trajeto, a caminhada intencional observa o que está na rota; a caminhada atencional vê. As caminhadas etnográficas urbanas desafiam o pesquisador(a), mesmo num pequeno deslocamento, a ver um sem-fim de situações, interações e objetos. Nas palavras de Ingold “...você tem que prestar atenção onde pisa, e também ouvir e sentir. Em outras palavras, seguir o caminho é menos intencional do que atencional” (INGOLD, 2015, p.27). A atenção não está na chegada, mas no caminho.

Este caminhar atencional proporciona possibilidade de conhecimento. O trajeto da urbe permite ao pesquisador(a) ou qualquer curioso atento experiências alternativas de educação, no qual o saber é construído na relação com o mundo e não somente na extração de informações. As caminhadas etnográficas urbanas, postas nesta dimensão, estabelecem formas de conhecimento não convencionais. Segundo Ingold

Para a maioria de nós, urbanitas disciplinados pela educação, as ruas não são um labirinto. Nós andamos por elas não pelo que revelam ao longo do caminho, mas porque elas nos permitem transitar de um ponto a outro. Ainda podemos nos perder nas ruas, mas essa perda é sentida não como descoberta ao longo de um caminho que não leva a lugar algum, mas como um revés na rota para uma meta predeterminada. Queremos chegar de um lugar ao outro, e somos frustrados por curvas erradas e becos sem saída (INGOLD, 2015, p. 24-25).

Portanto o caminhante atencional, o etnógrafo, abre novas possibilidades de conhecimento. E não somente por fazer de um território, do trânsito por um território, uma possibilidade de conhecimento, mas também por realizar esta caminhada enxergando, imaginando e fazendo associações a partir de suas subjetividades. Para Tim Ingold as caminhadas etnográficas urbanas são um recurso metodológico, mas também uma forma de aprender.

1.3. Jan Gehl e Birgitte Svarre: as caminhadas como planejamento urbano

A vida nas cidades: como estudar, de Jan Gehl e Birgitte Svarre, é um livro fascinante. Uma primeira aproximação com a obra estabelece um diálogo com a arquitetura moderna, o urbanismo e as políticas urbanas a partir de vários aspectos relacionados ao planejamento urbano. Contudo, lendo com mais atenção se percebe uma visão humanista de mundo, de espaço urbano, que se articula nos vários exemplos de projetos e intervenções propostas em diversas cidades mundo afora. Como os autores destacam já no prefácio, trata-se de *“recuperar a vida na cidade como uma importante dimensão de planejamento”* (GEHL e SVARRE, 2018, p. VIII). Há uma forte alusão aos trabalhos de Jane Jacobs e Willian H. Whyte, entre outros, importantes referências do urbanismo norte-americano e engajados na concepção de cidades para pessoas e na crítica ao urbanismo tradicional.

Dos autores destacados neste texto, Jan Gehl e Birgitte Svarre são os que mais se aproximam dos debates sobre desenvolvimento regional. Estes autores procuram estudar a cidade a partir de uma série de procedimentos que se relacionam com planejamento. Assim, de forma combinada ou não, técnicas de contagem da população, mapeamento, traçado, rastreamento, vestígios, fotografia, diário de campo e caminhadas farão parte de seu repertório metodológico que trará conhecimento sobre o território construído, sobre a circulação de pessoas e meios de transporte e a relação da população com o mobiliário urbano de determinado local. Há uma infinidade de variáveis, tais como clima, tempo, horário, idade das pessoas e outras que são atentamente observadas em seus estudos. Também há uma preocupação com a historicidade das cidades ou dos locais que serão objeto de análise e planejamento.

Considerando o âmbito deste texto, aqui será dada ênfase a um dos instrumentos de pesquisa mencionados por Gehl e Svarren, a caminhada-teste. Para estes autores, as caminhadas têm como

objetivo que o pesquisador-planejador (ou alguém das equipes multidisciplinares ou estudantes que costumam estar associados nestes planejamentos) possa identificar os problemas e também as possibilidades de determinado local ou trajeto. Assim,

Pode haver uma grande diferença entre andar uma distância calculada só pelo olhar, ou uma ideia teórica sobre o tempo necessário para que se vá do ponto A ao ponto B, e o tempo realmente gasto para andar tal distância. A caminhada real pode ser mais lenta pela presença do trânsito ou outros obstáculos que não apenas atrasam o pedestre, mas tornam a caminhada frustrante ou desagradável. Caminhadas-teste são uma boa ferramenta para descobrir este tipo de informação (GEHL e SVARRE, 2018, p. 34).

É possível acrescentar que fatores culturais também se relacionam com a noção de que as caminhadas por determinado trajeto podem ser prazerosas ou desagradáveis. Em muitas localidades a caminhada é uma forma de obtenção e repasse de opiniões, informações e narrativas. A rua é mais do que um espaço útil para se locomover de um ponto a outro; é também um lugar de permanência para trocas ou obtenção de benefícios. As caminhadas-teste também são um bom instrumento para entender estas dinâmicas que, como Gehl e Svarre apontam, estão relacionadas com o tipo de pessoas, clima, horários e outros fatores que as condicionam e vinculam formatos de uso destes espaços.

As caminhadas-teste são combinadas com outros recursos de pesquisa, dos quais aqui são destacados o mapeamento, o rastreamento, o diário e a fotografia. Estas combinações permitem um diagnóstico aprofundado do território no qual se desenvolverá o trabalho de planejamento e intervenção urbana.

O mapeamento trata de desenhar o território acrescentando símbolos e conjunto de informações que permitem uma visão associativa das particularidades numa planta da área de estudo. O mapeamento é também chamado de mapeamento comportamental (GEHL e SVARRE, 2018).

O rastreamento implica em entender a dinâmica de fluxos, sobretudo de pedestres. Para isso, há que se fazer caminhadas de

seguimento (autorizadas ou discretas) a um determinado número de pessoas que fazem parte da vida do território em questão.

O diário, também conhecido em outros autores como diário de campo, é a ferramenta de anotação detalhada do que se vê durante as caminhadas-teste ou a partir de pontos fixos de observação. O registro pormenorizado de fragmentos de conversas, situações ocasionais da rua, percepção de dinâmicas e outros elementos é crucial para entender a relação das pessoas com o espaço.

O registro fotográfico, é fundamental para entender *“a atividade no espaço da cidade para documentar situações onde a vida e a forma urbanas interagem ou deixam de interagir depois da realização de alguma ação”* (GEHL e SVARRE, 2018, p. 24).

Há, evidentemente, limites para algumas destas formas de pesquisa em determinados territórios urbanos. No meio popular urbano de alguns países como, por exemplo, o Brasil, fazer o rastreamento de pessoas pode ser muito perigoso e impraticável. Os autores lidam com exemplos de cidades escandinavas, norte-americanas, suíças, australianas. Há poucos exemplos de lugares que poderiam trazer perigo aos rastreamentos. Contudo, também alertam para a possibilidade de rastreamento consentido ou discreto, já prevendo possíveis situações com potencial conflitivo.

O mesmo pode ser mencionado em relação à fotografia, sobretudo se for uma prática intensa. Há grupos sociais urbanos que se sentem incômodos com esta espécie de registro e, dependendo do grau deste desconforto, a coleta de informações através de fotografias pode trazer sérios problemas aos pesquisadores. Gehl e Svarre somente mencionam as questões de se referendar nas leis de cada país, porém em muitos territórios urbanos populares sujeitos a conflitos este argumento seria considerado inútil ou até mesmo bizarro.

Portanto, é necessário adaptar as ferramentas metodológicas de planejamento, incluindo as caminhadas-teste, às situações específicas que podem ao menos de forma parcial ser previamente mapeadas em cada território.

A visão humanista de Gehl e Svarre em planejamento urbano faz com que acolham uma série de possibilidades metodológicas que vinculam seu trabalho de projeção com o estudo das formas e relações existentes na rua, nos locais a serem foco de mudanças. E não se trata somente de um recurso cosmético, eventual ou acessório. Estas metodologias ativas de ir ao encontro das pessoas, nos quais se incluem a caminhada-teste, são centrais nas suas formulações de diagnósticos de planejamento.

2. A experiência de caminhadas no Bairro Restinga – Porto Alegre

A Restinga é um bairro situado na região sul de Porto Alegre, distante 27 quilômetros do centro da cidade. Tem características de bairro-cidade, pois a topografia da região lhe permite estar incrustado num amplo vale cercado de morros e poucas conexões físicas com o restante da malha urbana. A superfície total do bairro é de aproximadamente 38 km², mas somente cerca de 1/5 desta área está ocupada com moradias e equipamentos urbanos.

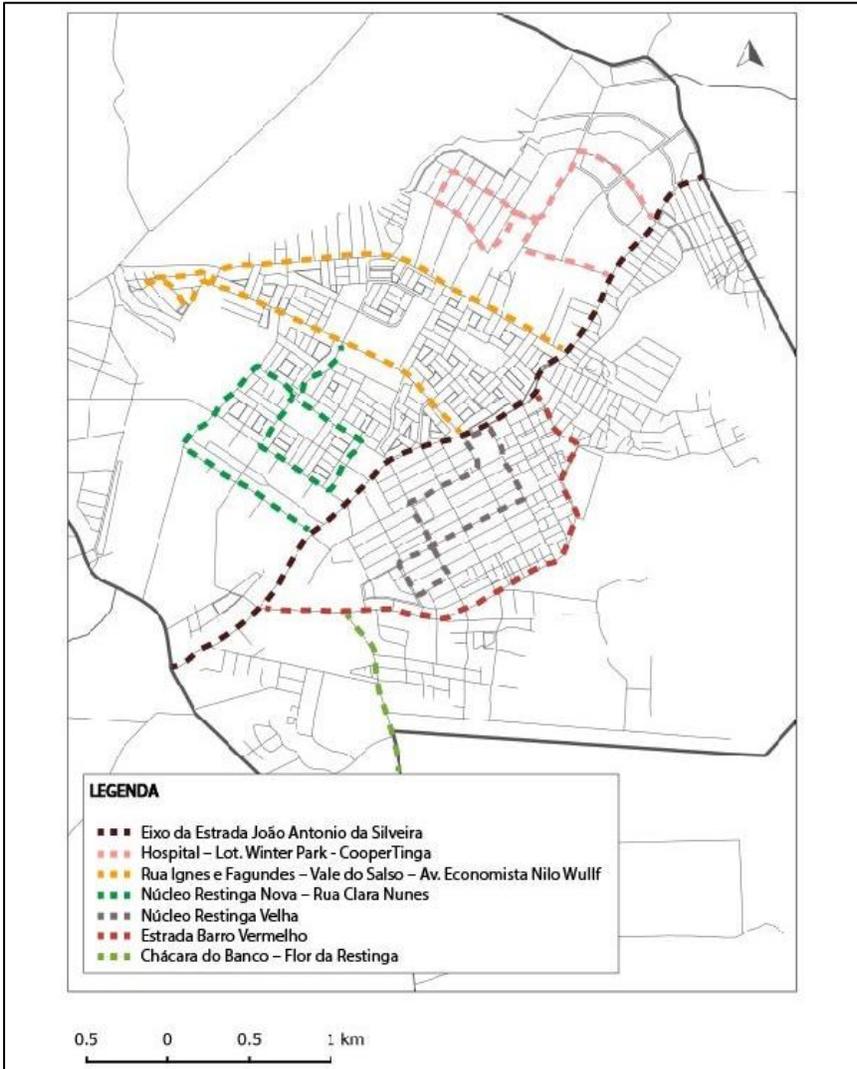
Na restinga vivem cerca de 70 mil pessoas. No último Censo Demográfico, em 2010, viviam neste local 60.729 pessoas distribuídas em 18.070 domicílios. Com o crescimento vegetativo e a constante inclusão de novas famílias nos últimos anos, é possível que a estimativa acima mencionada na realidade seja até um pouco superior. O contingente populacional também acentua esta característica de cidade-bairro.

Embora o bairro já tenha experimentado inúmeras mudanças desde a chegada de seus primeiros moradores, em 1967, vítimas de processos de segregação, ainda é uma localidade pobre, com indicadores de qualidade de vida inferiores aos da população de Porto Alegre como um todo e significativamente diferenciados quando se efetua a comparação com as regiões ou bairros de população com melhor renda da cidade. De acordo com dados oriundos do Censo de 2010 e retirados do Observatório de Porto Alegre (ObservaPOA) a expectativa de vida ao nascer, por exemplo, mostra estas diferenças. Enquanto em Porto Alegre é de 76,5 anos,

na Região Centro alcança 80,7 anos. Já na Restinga, não supera os 73, anos. São 7 anos a menos do que na região com melhor indicador. Dentro da mesma cidade! A escolaridade dos responsáveis pelo domicílio também aponta para fortes discrepâncias. Em Porto Alegre são 9 anos de escolaridade, no Bairro Bela Vista (melhor resultado), chega a 14 anos e na Restinga é de apenas 6 anos. Todos os estudos que se debruçam sobre desigualdades e questão racial no Brasil destacam a diferença de possibilidades entre populações brancas e negras. Não é diferente ao se fazer o corte racial em Porto Alegre. Um total de 20% da população da cidade é negra, mas na Restinga este número é quase o dobro, chegando a 38,5%. Em compensação, no Bairro Moinhos de Vento, tradicionalmente associado à moradia de elites, somente 2,5% da população é negra. Assim, não causa nenhuma surpresa que o rendimento médio dos responsáveis pelo domicílio na Restinga seja de somente 2,1 salários-mínimos, ao passo que no bairro de melhor desempenho, a Pedra Redonda, este indicador chegue a 18,2 salários-mínimos. É um indicador de desigualdade incontestável, mesmo quando comparado com o indicador geral da cidade, de 5,3 salários-mínimos.

Este é o quadro geral, de forma resumida, do local de trabalho de campo no qual foram efetuadas as caminhadas etnográficas. O mapa abaixo sinaliza o trajeto das sete caminhadas realizadas, todas no segundo semestre de 2019.

Figura 1 - Caminhadas no Bairro Restinga, 2019



Fonte: mapa temático criado por Luis Stephanou e Helena Vogt, 2019.

Como se vê no mapa, praticamente toda área urbana do bairro fez parte de alguma das caminhadas, seja por aproximação ou situação de vizinhança. Considerando o tamanho do bairro, percorrê-lo totalmente seria impossível, mas a maioria dos setores ou áreas do bairro foram cobertas pelas caminhadas acima assinaladas.

A prática de caminhadas etnográficas tem sido desenvolvida por diversos pesquisadores e é interessante ler alguns relatos para perceber pontos de aproximação. Bruno Fernandes (2016) transcreve o diário de uma caminhada realizada por alunos de antropologia social no Bairro Cidade Baixa, em Porto Alegre. Apesar das diferenças, há ao menos três pontos de aproximação.

O primeiro é o registro de que caminhadas qualificam a prática etnográfica ou, em termos mais amplos, a pesquisa urbana. Sem percorrer a pé a Estrada João Antônio da Silveira possivelmente não teria percebido a importância de uma quadra totalmente utilizada para moradias em pequenas casas ou peças de aluguel. Somente este setor do bairro já reúne elementos para um artigo. Sem o ato de caminhar, tampouco teria parado para conversar com o livreiro de rua do bairro. A velocidade do carro não permite este tipo de interação.

O segundo ponto de aproximação, possivelmente presente em qualquer caminhada etnográfica, é a noção de interpelação. Não há pesquisador(a) que, no trabalho de campo, deixe de ser abordado por pessoas que fazem parte do território no qual momentaneamente está também inserido. As caminhadas, mesmo que feitas individualmente, como é o caso deste estudo, nunca são solitárias. Normalmente estes contatos são tranquilos e permitem interações muito proveitosas para o trabalho, vindo a acrescentar em termos de qualidade ao que vai sendo visto na paisagem. Moço, o que você está procurando? Esta pergunta, ou alguma similar, sintetiza a relação de curiosidade que se estabelece entre o etnógrafo e diversas pessoas com as quais interage durante as caminhadas. E nem sempre é fácil respondê-la.

Outra semelhança com o artigo acima mencionado é a possibilidade de caminhadas ativarem a memória. No exemplo transcrito no início deste texto, nota-se que a exposição a uma situação de miséria em termos de habitação ativou a memória de trabalhador de órgão público municipal responsável pelo atendimento de demandas de moradia para famílias de baixa renda. Esta memória não foi somente visual (a situação dos casebres), mas

também olfativa (o cheiro de esgoto) e sonora (o choro de crianças e o latido de cães).

A prática do exercício de caminhadas deixa diversas lições. Há algumas que merecem comentários. Como qualquer atividade prática organizada e com objetivos delimitados, as caminhadas necessitam de planejamento. Portanto, iniciam antes de se dar o primeiro passo no território a ser pesquisado. É necessário pensar nas possibilidades, tentar antever os problemas e riscos e pensar em possíveis soluções para os mesmos. Uma possibilidade que sempre pode ser útil, sobretudo quando se é iniciante, é consultar a experiência de outros pesquisadores. Quando há acesso, pode ser feito de forma direta e, como alternativa, há um considerável aumento de relatos e partes de diários de campo transcritas e publicadas em artigos de fácil acesso. Nestes materiais se encontram dicas, exemplos e a descrição de situações com as quais é possível que venha a se defrontar mais adiante no trabalho de campo.

A principal questão é que as experiências vividas nas caminhadas necessitam do acompanhamento de diário de campo, do registro detalhado de tudo que for possível anotar da caminhada. Esta é uma questão óbvia e já introjetada para pesquisadores, mas pode ser uma lembrança útil para os que iniciam suas aventuras de campo em estudos urbanos. O relato extenso do que se extraiu da saída de campo deve ser sistematizado o mais rápido possível após a caminhada, preferencialmente na sequência da atividade ou no mesmo dia. O esquecimento de detalhes se instala muito rápido, pois em todos os instantes se está sendo bombardeado por informações. O cérebro tem grande capacidade de armazenamento, mas a memória também necessita deixar de lado informações para dar lugar a outras.

A escrita imediata e detalhada do diário de campo nem sempre é uma tarefa fácil. Uma caminhada muito longa deixará o corpo fatigado e a mente repleta de informações. Ainda ter energia para, na sequência, sentar-se no computador ou abrir um caderno e escrever diversas páginas de recordação imediata não é uma atividade tão simples como aparenta ser. Um bom planejamento da

caminhada, além de pensar no antes e durante, também deve pensar nesta etapa posterior que, de certa forma, ainda faz parte da própria caminhada. O exemplo aqui transcrito de fragmentos de diário de campo foi de uma caminhada longa feita durante toda uma manhã, cuja sistematização ocupou integralmente a tarde. Contudo há ocasiões em que se torna impossível sistematizar tudo imediatamente na sequência. Nestes casos, se escreve o máximo possível e há o recurso de gravar um autorrelato da experiência, que no dia seguinte pode ser transcrito para o diário de campo, com acréscimos e correções.

Como fazer um bom diário de campo? Levar às caminhadas uma caderneta, lápis e canetas é a forma mais simples e corriqueira de registrar de forma pontual o que, posteriormente, será descrito em detalhes no diário. Há quem se utilize de gravador e máquina fotográfica para este registro inicial, algo atualmente facilitado pelos celulares que incorporam as duas possibilidades no mesmo pequeno aparato. O diário de campo, sistematização das lembranças e também esboço de opiniões próprias, é peça fundamental das caminhadas. O uso destes recursos auxiliares colabora no seu aprimoramento.

O uso de mapas durante o trajeto também é muito recomendável. Em alguns casos para desempenhar o papel para os quais os mapas existem: servir de auxílio na localização. Contudo, em outros casos, como por exemplo a caminhada na estrada aqui mencionada, na qual não havia possibilidade de desorientação, os mapas ainda são muito úteis para fixar imediatamente a localização de alguns eventos ou referências que se encontra no caminho. Este preenchimento de mapas durante a caminhada pode ser feito através de pequenos códigos e rápidas observações. O importante, mais uma vez, é que seja feito durante a caminhada. Além de também auxiliar no desenvolvimento do conteúdo do diário de campo, os mapas mostram com mais precisão a relação de eventos ou situações encontradas nas caminhadas com determinados espaços.

Uma caminhada etnográfica é uma caminhada! Portanto, também é importante pensar nas questões mais básicas que são

independentes (porém associadas) ao trabalho etnográfico de campo. Não levar demasiado peso e coisas desnecessárias, calçar um bom tênis ou bota, vestir uma roupa adequada para percorrer o território da caminhada, alimentação e hidratação, verificação do clima e temperatura são itens importantes para diminuir os contratempos práticos da experiência.

Na esperança de ter alguma utilidade, nesta parte do texto foi apresentado o lugar das caminhadas, algumas impressões do que se encontrou associadas com extratos do diário de campo e, por fim, um número reduzido de questões práticas que podem auxiliar o leitor(a) no que é mais importante: desenvolver suas próprias experiências de pesquisa através de caminhadas etnográficas urbanas ou caminhadas-teste.

Conclusões

Há diversas possibilidades, em termos de metodologias, para os estudos urbanos. As caminhadas são um destes recursos e, combinadas com outras alternativas, formam boas possibilidades de pesquisa e aprendizagem.

Celma Paese aborda a importância do nomadismo e usa possibilidades de existência na cidade atual, incluindo a noção de arquitetura móvel. Tim Ingold nos ensina que as caminhadas etnográficas são possibilidades metodológicas e práticas educativas. Hans Gehl e Birgitte Svarren demonstram a importância das caminhadas-teste em processos de planejamento urbano. O que estes autores têm em comum é a valorização das caminhadas (e dos caminhantes) como possibilidade de serem parte da construção das cidades e um exercício criativo de valorização do saber.

E, por isso, servem de inspiração para diversas pesquisas em cidades ou, de forma mais comum, em partes de determinado território urbano. Este é o caso das caminhadas etnográficas realizadas no Bairro Restinga, em Porto Alegre. O trabalho de campo confirmou diversas das questões levantadas por estes autores.

Assim, a caminhada por territórios urbanos pode se constituir em excelente recurso metodológico, fonte de aprendizagem, contribuição no desenvolvimento técnico de projetos de urbanização e exercício de imaginação. O caminhante urbano adquire, através da práxis, uma forma de ver o mundo. E de atuar nele.

Referências

FERNANDES, Bruno Guilhermano. **Caminhada etnográfica em itinerários urbanos**. A etnografia de rua em deslocamentos na cidade. São Paulo, Ponto Urbe – Revista do Núcleo de Antropologia Urbana da USP, nº 18, 2016, p. 01-13.

GEHL, Jan & SVARRE, Birgitte. **A vida na cidade: como estudar**. São Paulo, Perspectiva, 2018.

INGOLD, Tim. **O dédalo e o labirinto**. Caminhar, imaginar e educar a atenção. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, Revista Horizontes Antropológicos, ano 21, nº. 44, jul./dez. 2015, p. 21-36.

_____. **Trazendo as coisas de volta à vida: emaranhados criativos num mundo de materiais**. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, Revista Horizontes Antropológicos, ano 18, nº. 37, jan./jun. 2012, p. 25-44.

_____. **Antropologia não é etnografia**. Tradução e revisão para a língua portuguesa brasileira feita por Caio Fernando Flores Coelho e Rodrigo Ciconet Dornelles, de acordo com texto original publicado em: INGOLD, Tim. Epilogue: "Anthropology is not Ethnography." In. Being Alive. London and New York, Routledge, 2011. pp. 229-243.

PAESE, Celma. **Caminhando**. O caminhar como prática socioestética – estudos sobre a arquitetura móvel. Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2015.

SILVA, Hélio R.S. **A situação etnográfica**: andar e ver. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, Revista Horizontes Antropológicos, ano 15, nº. 32, jul./dez. 2009, p. 171-188.

STEIL, Carlos Alberto e CARNEIRO, Sandra de Sá. **Peregrinação, Turismo e Nova Era**. Caminhos de Santiago de Compostela no Brasil. Rio de Janeiro, Religião e Sociedade, 28(1), 2008, p. 105-124.

STEIL, Carlos Alberto e TONIOL, Rodrigo. **Ecologia, corpo e espiritualidade**. Uma etnografia das experiências de caminhada ecológica em um grupo de ecoturistas. Salvador, CADERNO CRH, v. 24, n. 61, Jan./Abr. 2011, p. 29-49.

STEPHANOU, Luís Carlos Ribeiro. **Tinga teu povo te ama? Memória e identidades num bairro de Porto Alegre**. Dissertação de mestrado para o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, 2020.

CENÁRIOS DA ORGANIZAÇÃO URBANO REGIONAL NOS SERTÕES DO PIAUÍ: ELEMENTOS CONSTITUINTES DE UMA CIDADE DE COMANDO REGIONAL PIAUIENSE

Juscelino Gomes Lima

Introdução

A organização urbana e regional dos 224 municípios que compõe o território piauiense não é recente. A diversidade, não só quantitativa, mas também, funcional dos recortes territoriais aqui em análise evoca a necessidade de “levar em conta a interdependência e a inseparabilidade entre materialidade, que inclui a natureza e o seu uso, que inclui a ação humana, isto é, trabalho e a política” (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 257).

A não separabilidade, desde as incursões coloniais, nos conduz a enxergar que os primeiros espaços de ocupação, com fins coloniais, tanto no Nordeste do Brasil, como no Piauí, ao tempo que tiveram a natureza como base física capaz de sustentar diferentes ciclos extrativos, com objetivos mercantis, criaram condições para o embionamento de núcleos urbanos cujos papéis regionais atuais são reflexos das diferentes trajetórias constituídas.

Nesse contexto emerge Picos/PI. Sua forte capacidade de centralidade urbana em momento atual, tal qual, em seu passado constituinte, consegue mobilizar diuturnamente avolumados fluxos capitais, humanos e de mercadorias capazes de abastecer seu amplo território regional.

É dentro destes quadros que este texto objetiva traçar um panorama das condições históricas que determinaram a organização da rede urbano e regional do Piauí, destacadamente, o recorte dos sertões, cuja espacialidade abriga uma das mais importantes cidades do estado – Picos.

Tal amostragem é fruto de atividades em pesquisas de doutoramento, integralizadas no âmbito do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da UNISC e contributos advindos do Grupo de Pesquisa Estudos Urbanos e Regionais – GEPEUR/UNISC.

Com isso, os papéis e determinações desempenhados por Picos/PI, além de resultantes dos diferentes processos históricos desenvolvidos em seu território regional, o consagram como uma Cidade de Comando Regional Piauiense.

1. Fases de formação socioespacial no Piauí: cenários da organização urbano regional

As primeiras incursões no território piauiense, via colonização, a partir das determinações e interesses de ocupação espacial pela coroa portuguesa são uma extensão do que ocorrera no restante do Nordeste brasileiro. A expansão foi orientada a partir dos canais de rios, em fins do séc. XVII, destacadamente sobre recortes específicos da “bacia do Parnaíba: Alto Gurguéia, praticamente toda a extensão do rio Piauí e Canindé, boa parte do Poti e, finalmente, as cabeceiras do Longá (CEPRO, 2003, p. 20).

O roteiro de ocupação, orientado pelos caminhos hídricos, foi justificado num primeiro momento, nos quadros da história territorial do Piauí, entre os anos de 1676 a 1759, pelas práticas de concessão de sesmarias, pelo domínio português, inaugurando a primeira fase não só de colonização, mas sobretudo, de ocupação econômica de um amplo recorte territorial, que viria a ser o Piauí, onde a “iniciativa privada” era a criação de gado (MENDES, 2001).

O desbravamento e ocupação de terras desconhecidas, tomando como referência, elementos da natureza, permitiram dessa forma, de um lado, a promoção de territorialidades do poder imperialista, do governo português colonizador, bem como, a entrada e interiorização de sujeitos externos à terra, apreendendo e

escravizando tribos indígenas, de variadas ordens¹, secularmente instalados, em diferentes porções do território.

Do outro lado e parte essencial deste processo, tivemos a ocupação de terras alheias, justificadas pela política desajustada de doações de sesmarias. Tal politicagem, resultou da desastrosa administração que as terras do Piauí tiveram, visto que, foi dirigida por capitânias diferentes: do ano 1621 até 1811, pelas capitânias de Pernambuco, Maranhão e Bahia.

Importante mencionar que no ano de 1718, foi proclamada a capitania do Piauí, de forma provisória, com poderes voltados à capacidade de organização territorial interna, mas ainda alienadas às ordens superiores das capitânias anteriormente citadas. A instalação definitiva, só foi concretizada, no ano de 1758.

Paralelo à organização espacial, mediada pelas relações comerciais do gado, cujo ápice era a instalação das fazendas, símbolos de riqueza e de centralidade do poder de famílias tradicionais ligadas ao desbravamento, eram desenhadas as relações sociais nos espaços em ocupação, por meio das paróquias ou comumente denominadas de freguesias, que resumidamente eram “circunscrições territoriais decisivas no enquadramento político do espaço” (ARRAES, 2016, p. 261).

Isso na prática significava que a igreja teve papel primordial na construção, expansão e manutenção da ordem e dos bons costumes sociais, impostos pelo colonizador aos colonizados, além claro, da organização política, que se fez manifestada pela presença de famílias tradicionais e que no Piauí, coube destaque à família Ávila, cujo principal representante, foi o bandeirante português Domingos Afonso Mafrense.

Tal bandeirante é considerado na historiografia piauiense, a grande representatividade no processo colonial, cujo legado se fez

¹ Estudos apontam a existência de mais de 40 tribos etnicamente diferenciadas pelo Piauí, dos quais cabe destaque, os localizados no ambiente dos sertões do Sudeste piauiense: Acoroá, Acumê, Amoipira, Araiê, Coripó, Gueguê, Jaicó, Kamakã. Maiores detalhes, ver a Tese “O povoamento colonial do sudeste do Piauí: indígenas e colonizadores, conflitos e resistência” (Oliveira, 2007).

representado pelo esforço de implantação de cerca de trinta fazendas de gado, consagradores da formação urbana local, além da afamada capacidade para apreensões de indígenas e o consequente apossamento de suas terras. O resultado de suas ações, o fizeram reconhecidamente como o indivíduo, em terras piauienses “quem deixou a obra colonizadora mais durável” (OLIVEIRA, 2007, p. 29).

Por meio das freguesias, a construção das relações sociais no espaço era realizada pelas atividades eclesiásticas de batismos, casamentos, missas, entre outras correlatas. Com efeito destas ações, as vilas cresceram e evoluíram para núcleos urbanos. Deste modo, nasceu a freguesia de Nossa Senhora da Conceição de Cabrobó, núcleo embrionário da Vila da Mocha, que deu origem a primeira capital e município do Piauí, hoje Oeiras, inaugurada em 1717.

Como os processos de ocupação do espaço piauiense, se deram no sentido sertão-litoral, é no contexto territorial dos sertões do Piauí, que se esboçaram os processos iniciais de uma organização frágil e vagarosa, da expansão urbana. Tal caracterização, em grande medida, é justificada pelas agruras do calor nos sertões, associados às muitas dificuldades de comunicação com outras partes do próprio território, em função das diferenças de relevo, bem como, com outras capitâneas. Tal situação, justifica a transferência da Capital, até então em Oeiras, para Teresina, conforme, se discorrerá, mais adiante.

Imerso nestas questões, ainda sim, tal organização, no contexto em que o aprisionamento de indígenas e criação de gado, eram a tônica do sucesso das relações sociais e econômicas com o território piauiense, foi necessária para a trama de uma inicial rede urbana. Respalçadas pela expansão das freguesias, responsáveis para organização espacial das vilas, cujas existências “configurariam reformas estruturais no Piauí e incitariam um novo modo de vida, fundamentando uma existência consagrada no urbano como o locus da civilidade” (ARRAES, 2016, p. 284).

O segundo momento em que o território piauiense experimentou transformações, é o que se dá entre os anos de 1759-

1852, marcado pela estagnação da pecuária e a ausência de alternativas econômicas, que tem como marcos de referência respectivos, a instalação do primeiro governo da Capitania independente, com o militar português, João Pereira Caldas até a transferência da capital para Teresina.

A falência das atividades da pecuária, na segunda metade do séc. XVIII é justificada pelo novo foco de atenção à nova atividade econômica que angariou importância maior, no cenário do Brasil colônia: a mineração. Contam como outros motivos para tal declínio, a comercialização de escravos, após o ano de 1850, além da produção de caráter primitivo da carne do gado, em diferentes formatos, delimitando assim, a frágil competitividade do Piauí, frente a outros fortes mercados, situados no Nordeste brasileiro, conforme aponta Sousa (2008).

No entanto, salientamos que o aproveitamento do gado, enquanto principal legitimador das incursões iniciais de ocupação do território do Piauí e, organizador de uma importante trama de relações e valores sociais, bem como urbanos, não ficou restrito à ambiência dos “sertões de dentro” e/ou de “rodela”. Esta alcunha, foi dada à época da inicial colonização, à toda região, situada a oeste do rio São Francisco.

O gado, na forma de charque, ainda que sua produção tivesse ocorrido de forma primitiva, foi de extrema importância, não só do ponto de vista alimentício, aos mercados onde tinha destinação, mas, sobretudo, por apontar o surgimento de espaços urbanos, fora dos sertões. A carne teve assim, relevante contribuição à história social, econômica e política piauiense, como foi o caso da Vila de São João da Parnaíba – atualmente, cidade de Parnaíba. À época de sua oficialização, enquanto vila, em 1762, era a única com saída para o mar.

O posicionamento marítimo de Parnaíba permitiu o alcance da marca piauiense, por meio de diferentes produtos, a longínquos mercados, dentro e fora do Brasil, oportunidade que além do charque, ganhou destaque, outros gêneros como o fumo, o algodão, além de produtos tropicais, como a borracha, carnaúba, entre outros (OLIVEIRA, 1995).

O resultado de toda essa dinâmica foi o embrionar, dos pequenos núcleos populacionais, representados pelas figuras das fazendas de gado, passando a condição de vilas e destas, a de cidades. Nos permite uma leitura da organização socioespacial, na perspectiva urbana do Piauí, elaborada ano de 1661, a 'Carta Geographica da Capitania do Piauí', conforme Figura 1 a seguir.

Figura 1 - Carta Geographica da Capitania do Piauí



Fonte: Biblioteca Digital Nacional, 2015.

O autor da carta, a serviço do poder imperial, destacou as especificidades materiais e sociais do território, onde aparecem as hierarquias dos núcleos populacionais à época bem como as estradas, onde percorriam os fluxos humanos e financeiros, além das etnias indígenas, que naquele momento ainda não haviam sido reduzidas em missões religiosas ou vilas de índios.

Este produto cartográfico, além de ser um dos mais significativos da cartografia manuscrita do séc. XVIII no Brasil, contribuiu de sobremaneira na “construção do Piauí, tanto em

termos políticos quanto geográficos, ou melhor, no papel, em mapa elaborado segundo as técnicas de medição do século das Luzes, além de ser um instrumento fundamental à reforma urbana que estava em andamento” (ARRAES, 2018, p. 8).

Ainda sobre a projeção urbana que o Piauí experimentara, enquanto reflexo da primeira fase apontada e sua passagem e deterioração para a segunda, contou-se a formação de oito núcleos de adensamento populacional e urbano, em fins do séc. XVIII, que foram: Oeiras (a primeira capital), Campo Maior (reconhecida nacionalmente, em 1823, por ser um dos primeiros espaços urbanos a instigar o sonho da independência brasileira de Portugal, através da Batalha do Jenipapo), Jerumenha, Marvão (atual cidade de Castelo do Piauí), Parnaíba, Piracuruca, Parnaçuá e Valença.

Teresina, no ano de 1852, é tornada a segunda e definitiva capital do Piauí. Em verdade, em meio às transformações que o território passava, notadamente, o de necessária modernização à época, o “surgimento da cidade Teresina foi fruto de interesses políticos e econômicos ao reivindicarem a modernidade e o desenvolvimento para o Estado do Piauí” (GANDARA, 2011, p. 90).

Tal modernidade e desenvolvimento, a partir da nova capital e sede política territorial, foi motivada por determinações geográficas, onde a transferência a partir de Oeiras, era prioridade para um novo tempo de governança e transformações idealizadas por José Antônio Saraiva, governador à época.

O entendimento administrativo de Saraiva era que, Oeiras não oferecia condições satisfatórias à capital, de uma capitania independente. Assim, sobre Teresina, pesaram qualidades essencialmente geográficas, pautadas a partir dos “fatores de localização, pois a situação geográfica da nova capital possibilitaria ampliar os canais de comunicação com os centros mais dinâmicos [...]” (FAÇANHA, 2009, p. 60).

Ressaltamos que afora as atenções dada à nova capital, apenas Parnaíba, no litoral, ganhou projeções importantes, no que diz respeito, a importância econômica e social. Apesar de as incursões iniciais de povoamento do Piauí tenha iniciado em espaços

sertanejos, Picos/PI só ganha conhecimento em fins do séc. XIX, por conta da fase da extração da borracha da maniçoba.

A fase da exploração vegetal, inaugurou assim, o terceiro momento de acontecimentos, que vai de 1852 a 1970, permitindo de sobremaneira, um rearranjo territorial no Piauí, com base na potencialidade das diversidades de seus recortes regionais. Arrolam situações para as transformações, o comércio do algodão, com vistas ao mercado externo.

Fizeram parte ainda deste agrupamento, a importância adquirida pela extração da cera de carnaúba, borracha da maniçoba, couro de gado vacum e peles de gado e cabra, permitindo dessa forma, a inicial inserção do Piauí, na lógica de funcionamento dos circuitos econômicos, em escala planetária (SANTANA, 2001).

Desta relação, deu forte notoriedade ao Piauí, a borracha de maniçoba, produto que “marcou o início da integração do Estado ao mercado mundial, de uma forma contínua, inaugurando novo período da história econômica do Piauí, agora centrado no consórcio pecuária – extrativismo” (QUEIROZ, 2006, p. 52).

O alcance do Piauí, no contexto mundial, a partir daquele produto, se deu sobre os mercados da Alemanha, Inglaterra e E.U.A, que concidentemente, teve auge no contexto da Primeira Guerra Mundial. Entretanto, se o conjunto de exploração vegetal, focados em abastecer mercados externos, foi de extrema valia ao Piauí, a mesma dinamicidade não se processou afincamente internamente no território, pois tal qual, como na fase do gado, o uso de técnicas primitivas de produção ainda reinava, de modo que prevaleceu, o uso da mão de obra disponível na região de extração, provocando assim, fracas alterações, nas relações sociais (CEPRO, 2003).

Uma quarta fase que explica as transformações territoriais e respaldo dos recortes regionais do Piauí, em fins dos anos de 1950 em diante, se deu via ações e políticas públicas, que tencionaram possibilidades de integração e desenvolvimento regional, orientadas e planejadas pelo governo federal, por meio da expansão do poder estatal, via empresas públicas, a exemplo da criação das Centrais Elétricas do Piauí S/A (CEPISA, em 1959),

Águas e Esgotos do Piauí S/A (AGESPISA, em 1962) e Agroindústrias do Piauí S/A (AGRINPISA, em 1959), além da criação dos órgãos Banco do Estado do Piauí S/A (BEP, em 1958), Frigoríficos do Piauí S/A (FRIPISA, em 1957) e Telefones do Piauí S/A (TELEPISA, em 1960).

2. Picos/PI: Elementos constituintes de uma Cidade de Comando Regional Piauiense

Como visto, dentre os diferentes processos engendrados na organização e formação socioespacial do Piauí, entre tantas etapas, destacou-se os a construção de cenários que desde a fase colonial, movimentaram o território estadual pela dinâmica das fazendas de gado, passando pela fase extrativista, até a reestruturação do estado, nos anos de 1950, em diante, via ações políticas, assistimos a predominância de uma relação de exploração das potencialidades regionais.

Nesse contexto, a historicização da formação e organização do território piauiense e logicamente, seus recortes regionais, conforme discutidos ofertaram elementos e condições à formatação de uma rede urbana, com peculiaridades específicas, orientadas pela sobreposição de projetos externos, de convicção capitalista exploratória, em tempo atual.

Emerge dessa amalgama de condições preteritamente constituídas, Picos/PI. A economia urbana e novas condições de relações entre o potencial produtivo do campo e as necessidades da cidade, foram reafirmadas pela presença, ainda que temporária do Rio Guaribas, rio temporário que entrecruza o sítio urbano daquela cidade.

A origem, formação e organização socioespacial de Picos, no Piauí, é também parte integrante da história brasileira, desde os processos coloniais. Os indígenas foram os primeiros moradores, antes da chegada dos portugueses, em terras sertanejas picoenses, destacadamente, os agrupamentos dos índios Acoroás e Jaicós (ALBANO; ALBANO, 2011).

O ciclo do gado e das fazendas, bem como de toda dinâmica econômica, produtiva e social envolvida, impuseram o roteiro de condições para a existência daquela cidade. Entretanto, um elemento particular, fez soma diferenciada nesse processo: a comercialização de cavalos. A comercialização desses animais, impulsionada pelas atividades dos currais de rezes, foram também importantes na formação do inicial núcleo urbano picoense, cuja referência geográfica de origem foi o espaço onde hoje é situado a cidade de Bocaina (SOUSA, 2006).

A presença do Rio Guaribas foi fundamental nesse processo. Às margens dele, Picos/PI, teve suas bases alicerçadas, sobretudo, a partir de descendentes da família portuguesa Borges Leal, fundadores da fazenda Curralinho.

Tal fazenda e família foram determinantes na instalação do núcleo inicial da futura Picos/PI, aproveitando as benesses do rio em ambiente de secas extremas, seja com atividades pastoris e/ou de agricultura, incentivando a vinda e o estabelecimento de muitas outras famílias.

A presença do rio, as travessias de gado e a comercialização de mercadorias, bem como as negociações de equinos e considerando a localização estratégica de Picos/PI, enquanto rota de passagens, para diferentes outras paragens do Nordeste colônia, associada às forças eclesíásticas, impondo forças do modelo civilizado aos negros africanos e índios, ambos enquanto mercadorias, consagraram-se elementos basilares à dinâmica da edificação da localidade – futura Picos/PI – à categoria de Freguesia, no ano de 1851, sob a denominação de Nossa Senhora dos Remédios.

Quatro anos depois, em 1855, é elevada à categoria de vila e desmembrada do território do atual município de Oeiras/PI. A velocidade de transição etapista de localidade para fazenda, depois para vila e, dessa para a de cidade, em função dos elementos citados, foi tamanha que já no ano de 1890, “através da resolução nº 33, (já em plena República) por gestão de João da Cruz e Santos (Barão de Uruçuí), Picos/PI foi elevado à categoria de cidade e sede da comarca judiciária” (ALMANAQUE DA PARNAIBA, 1970, p. 23).

As atividades comerciais, que são um dos principais guias responsáveis por revelar quem é Picos/PI, em tempo atual, no contexto etapista das relações comerciais e produtivas, constituídas desde a fase colonial, foram transformando-se à medida que os quadros econômicos e extrativos em território piauiense estiveram submetidos.

Nesse sentido, das inúmeras famílias de imigrantes que contribuíram com Picos/PI e sua desenvoltura, no séc. XIX, cabe menção aos italianos os quais se “destacaram na comercialização da borracha da maniçoba, cera de carnaúba, algodão e couro, [...] que contribuíram tremendamente no impulso e desenvolvimento das atividades comerciais dessa importante região piauiense” (CARVALHO, 2015, p. 30).

As primeiras décadas do séc. XX, diferente do século passado, não foram muito determinantes a Picos/PI em termos de transformações aprofundadas e dimensões de importância regional, notadamente, quando temporalmente recortamos o espaço de tempo que se dá do “final da década de 40 e do início dos anos 50 era um pequeno núcleo urbano harmoniosamente integrado ao meio rural. Havia uma convivência estreita, íntima mesmo, entre o aglomerado urbano e o meio ambiente em torno” (DUARTE, 1991, p. 17).

Tal condição tem relação direta com as transformações de ordem político e econômica que o Brasil e, de forma consoante, o Nordeste atravessaram. Desse feito, o período pós II Guerra Mundial, ao tempo que representa um divisor de águas, no que se refere à compreensão das iniciais transformações pelo mundo, no Brasil, a era industrial, imprimiu o esboço de um “novo” país, a partir das novas escalas de relações, seja internamente (entre seus recortes regionais), seja ainda externamente (entre diferentes nações).

O conjunto de transformações, em diferentes setores, particularmente, no campo comercial, exigiu redefinições e novas condições de relações, nas escalas inter e intrarregionais. Nessa perspectiva, as lentas transformações vivenciadas em Picos/PI, na entrada da segunda metade do séc. XX, refletem condições escalares superiores. A SUDENE surgiu justamente nesse contexto,

com vistas à tentativa de equalização das discrepâncias regionais, objeto de nossa discussão em capítulos passados.

Paralelamente à reinvenção de um novo Nordeste, a partir do pensamento furtadiano, no Piauí, houve destaque para o reaparelhamento da máquina pública estatal, representado pela criação de diferentes secretarias/órgão de controle e execução, bem como também, infraestruturais, cujo objetivo foi de buscar uma integração da capital, Teresina, ao restante do estado, processadas nos anos de 1950 e 1970, conforme discutido anteriormente.

Em Picos/PI, proposições com foco em renovações, foram consumadas a partir de dois grandes projetos de impacto urbanístico e de ideologia nacional, na perspectiva da integração: construção da BR 230 – Transamazônica e o primeiro Plano Diretor Municipal.

A proposição do referido Plano, enquanto principal instrumento de ordenamento, foi necessária já naquele momento. Apesar do lento crescimento e transformações na ordem urbana, o fato de Picos/PI ser banhada por um rio de existência sazonal, já sinalizava preocupações com possíveis cheias periódicas.

Componente de uma agenda de ações, em nível nacional, a partir do Programa de Integração Nacional (PIN), a BR Transamazônica, que tem trecho inicial, no estado da Paraíba e atravessa a cidade de Picos/PI, foi conduzida pelos trabalhos do Exército Brasileiro, na figura do Batalhão de Construção e Engenharia (BEC). Nessa oportunidade, Picos/PI, passou a sediar um dos maiores batalhões do Nordeste na área da construção e reforma mediado por militares – 3º BEC.

Cabe salientar que esse Batalhão estava localizado na cidade de Natal/RN e sua transferência para Picos/PI revelou além da necessidade de construção da BR 230, também, a manutenção do poder e garantia da ordem em cidades fora dos quadros metropolitanos e/ou de proximidade, com a capital do estado.

Tal situação, revela a manutenção de defesa do território nacional pelos governos militares. Em parceria com o 3º BEC, foi destaque nos trabalhos de construção da BR e demais obras

atinentes em Picos/PI, a também presença do Departamento Nacional de Obras de Rodagem (DNER).

Nesse contexto, a necessidade de modernização de algumas cidades brasileiras, enquanto símbolos de avanço e desenvolvimento, em nível nacional, foi resultante de esforços dos governos militares. A cidade de Picos/PI, nessa perspectiva foi contemplada, dado o seu posicionamento estratégico, além de sua importância regional (FONTINELES, 2007).

Como resultado dessas qualidades, a ideologia de integração nacional elegeu sobre a cidade de Picos/PI, como um marco de referência regional e, por que não, nacional, uma vez que a mesma foi entendida, no planejamento dos governos militares, como “marco zero da Rodovia Transamazônica e que merecia um Plano Diretor que propiciasse o ordenamento econômico e social do seu espaço. Foi uma forma de prometer, mediante o milagre econômico, o combate à pobreza, que no início da década de 1970, assolava o Piauí” (MOURA, 2014, p. 39).

Importa informar que as mudanças em tela, abarcaram novos posicionamentos de usos da/cidade, a exemplo do que se processou no centro de Picos/PI. Nesse contexto, cabe destaque, na praça principal, a Félix Pacheco, além da Avenida Getúlio Vargas, canalizando sobre a mesma, uma concentração de atividades comerciais, bem como do Rio Guaribas, a partir dos seus usos no contexto de transformações da ordem urbana picoense (MOURA *et al*, 2015).

Tais transformações em Picos, impulsionaram a instalação de novos moradores, de diferentes lugares do Nordeste e do próprio Piauí, ávidos por empregos e novas perspectivas de vida, por meio das frentes de trabalho, sobretudo, a partir da “presença de “flagelados”/“flageladas” em Picos teve como fator para a sua existência, no ano de 1970, não somente as questões climáticas, mas também aspectos nos campos político, econômico e social” (MOURA, 2017, p. 74).

Outro importante fato que ajudou a atrair novos moradores para Picos/PI, ainda no transcurso dos anos de 1970, logo também, da expansão das dialéticas socioespaciais, sobretudo, no que se

refere o direito à cidade (referentemente à moradia), foi da instalação das indústrias Coelho de fiação e têxteis. Este equipamento produtivo foi marco e referência, seja empregatícia, seja também, pelo impulso a uma série de atividades nos ramos de comércio e serviços, agregando notoriedade à cidade e seu raio de influência regional.

Nesse sentido, tal empreendimento, em seus quase 30 anos de existência (1970 – 1999), em terras urbanas picoense “foi marcada pelo signo do desenvolvimento, no aspecto da geração de trabalho, renda para a cidade, capital circulante; assim como, também foi marcada por conflitos econômicos, questões internas, como a cisão do grupo [...]” (ALVES, 2012, p. 13).

Paralelo à atividade industrial em Picos/PI, nos idos dos anos de 1970 até o ano de 1995, o Rio Guaribas, ao tempo que trouxe preocupações e agravantes sociais, quando dos vários episódios de cheias, permitiu novas relações entre campo e cidade, por meio de seu uso em atividades agrícolas, sobretudo, da dinâmica produtiva do alho.

Recapitulamos que o Rio Guaribas, desde os processos coloniais, foi o “guia” para localização da fazenda que dera origem à futura cidade de Picos/PI. Com isso, “manifestou-se o espírito colonizador que implantou nessas plagas, o *modus vivendi* europeu, circundando o núcleo de pequenas áreas agrícolas, situadas à margem do Rio Guaribas, razão maior da existência de tantas minipropriedades e da ausência total de latifúndios” (BARROS ARAUJO, 1950 *apud* VELOSO, 1992, p. 40).

A instauração do modelo de pequena estrutura de propriedades produtivas às margens do Guaribas, enquanto recurso de sobrevivência econômica e social, a partir da cultura do alhoi foi:

um dos principais responsáveis pelo equilíbrio econômico da cidade, durante aproximadamente trinta anos. Além de contribuir economicamente, o ciclo do alho fez com que a população picoense aumentasse, pois, o município passou a receber pessoas vindas de outros estados e/ou de cidades do próprio Piauí, com o objetivo de investir nessa atividade. Além de sua importância econômica, a cultura do alho abria postos no mercado de trabalho, por causa do seu plantio em grande quantidade e no seu manejo

para a comercialização, envolvendo os setores de produção e distribuição (CARVALHO, 2015, p. 44).

O cenário de renovadas relações entre campo e cidade, em Picos/PI, mediada pelo cultivo do alho e demais produtos agrícolas, às margens do Rio Guaribas, se deu da década de 1970 até a primeira metade dos anos de 1990. O formato da organização de usos das terras em questão, além de ser aparentemente menos excludente, permitiu uma ampla participação de massa de trabalho, desde a produção até sua comercialização. Tal fato, permitiu uma forte rotatividade de trabalho e dinâmica comercial e econômica que ultrapassaram as fronteiras do Piauí.

Nesse contexto, as fortes transformações na tessitura urbana de Picos/PI, desde os anos de 1970 pressionaram de forma intensa o Guaribas. Seu conteúdo ambiental, as histórias de vidas lá edificadas, o sustento de muitas famílias por décadas e a capacidade de atenuar as agruras trazidas pelos rigores das secas nos sertões piauienses, paulatinamente faleceram às expensas de uma ampla e moderna urbanização segregadora e opressora, não só dos valores ambientais, como também humanos.

Como resultado dessas condições, a era de prosperidades de atividades agrícolas nas várzeas do Rio Guaribas sucumbiu. O conjunto de atividades produtivas e econômicas dos ramos apícola e cajucultor, cujas dinâmicas produtivas, rebatimentos e interrelações urbanas e rurais no território passaram a orientar na ausência do Guaribas, uma nova etapa de construção de relações entre campo e cidade, em Picos/PI.

Na verdade, os ramos em apontamento, tem suas atividades iniciadas, ainda que timidamente, nos idos dos anos 70. A necessidade de melhor aproveitá-los, pautadas na conjuntura de valores do que são e representam os Arranjos Produtivos Locais – APL's, ocorre nos anos de 1990 em diante.

Dentro desse período de tempo e considerando a conjuntura econômica que o Brasil atravessou, resultante da imposição de políticas neoliberais, no início dos anos de 1900, forçaram os seus

recortes regionais na busca de alternativas que demonstrassem suas potencialidades, com vistas ao aproveitamento e, assim, à construção de novos cenários participativos.

O cenário ao qual nos reportamos, diz respeito às múltiplas transformações nos campos econômicos e produtivos, dos quais os diferentes recortes regionais do Brasil passaram a participar mais ativamente. Nesse contexto, o território do Piauí, sobretudo, os sertões, onde se localiza Picos/PI, participaram dessa nova etapa, principalmente, a partir da chegada de apicultores sulistas, fixando moradia em Picos.

A investida nas atividades apícolas tem nos anos de 1990 sua vertente fortalecida, já que, essa atividade havia sido projetada inicialmente nos anos de 1980 em pequenas propriedades, mas sem muitas novidades na produção e participação comercial local e/ou regional.

A mudança de endereços dos novos produtores em questão, não ao mero acaso, para terras picoense, atraiu os interesses de outros investidores do ramo, bem como, instituições locais, oportunizando assim, a “troca de ideias que repercutiu no aumento da criação de abelhas. Para alguns, a produção de mel se tornou um dos principais meios de vida e sustento. Para a cidade, obviamente, gerou um fluxo maior de capitais na sua economia” (VELOSO, 2014, p. 19).

O mesmo é dito com relação à cajucultura, não só para Picos/PI, mas também para seu entorno, com vários outros municípios com fortes potencialidades, nos quais cultura em questão “tem grande importância econômica e social em decorrência da capacidade que essa atividade tem para gerar empregos diretos e indiretos por toda a sua cadeia produtiva [...]” (NETO, 2010, p.15).

A falência de determinados segmentos/ramos produtivos, sobretudo, os originários do campo, cuja produção depende das chuvas nos sertões em grande parte do ano e o surgimento e sobreposição de outros, como as culturas que foram praticadas às margens do Rio Guaribas, permitiu que Picos/PI experimentasse, desde os anos de 1970, não só possibilidades de refuncionalização, como também, de reestruturação de suas bases econômicas.

Como extensão destes fatos, houve também e por tendência, a ampliação dos seus quadros mercantis, representados pelos segmentos de diversificados comércios e serviços. Esse quadro não estaria completo, se não lembrássemos das rápidas mudanças dos perfis demográficos e da urbanização. Sobre esses elementos, partindo dos números a seguir, na tabela 1, discorreremos algumas considerações para compreensão mais apurada das múltiplas transformações que a cidade modelo passou durante a década de 1990.

Tabela 1 - População Total e taxas de crescimento acumulado (1950-2020)

Ano	População Total				Taxa de Crescimento			
	Nor-deste	Piauí	Teresina	Picos	Nor-deste	Piauí	Teresina	Picos
1950	17.973.413	1.045.696	90.723	54.713	24,52%	22,41%	34,12%	----
1960	22.428.873	1.263.368	142.691	----	24,79%	15,21%	57,28%	----
1970	28.675.110	1.734.894	220.487	----	27,85%	27,63%	54,52%	----
1980	35.419.156	2.188.150	377.774	62.000	23,52%	21,96%	71,34%	----
1991	42.470.255	2.581.215	599.272	68.408	19,91%	17,96%	58,63%	11,1%
2000	47.693.253	2.841.202	715.360	69.974	12,30%	10,07%	19,37%	2,2%
2010	53.081.950	3.118.360	814.230	73.414	11,30%	9,75%	13,82%	4,9%
2020*	57.374.243	3.281.480	868.075	78.431	6,75%	4,7%	5,8%	6,6%

Fonte: Adaptado a partir de IBGE (2010). *População estimada.

No transcurso das transformações socioespaciais, a mudança paradigmática e de valores que pesou sobre as cidades nordestinas, preteritamente, pertencentes aos espaços rurais, incutiram às mesmas, capacidades, enquanto fortes e importantes, centros de convergências, sejam eles, econômicos, de decisões de poder ou ainda de concentradores, de múltiplas oportunidades, no que se refere, à melhores condições de vida.

Com isso, uma típica situação do que se reproduzia – o acréscimo populacional – em nível nacional, sobre as cidades, no Nordeste e Piauí, se manifestou de forma tendenciosamente crescente. Quando elencamos a realidade de Picos, ao lado de Teresina, conforme se vê, na tabela anterior, é perceptível a revelação de sua força e importância, no contexto regional dos sertões piauienses. Sua importância comercial e econômica, associada a motivos, de ordem produtiva, oriundos do campo arrolam-se como motivos prementes para a expansividade populacional.

É daí que emerge o entendimento das Cidades de Comando Regional:

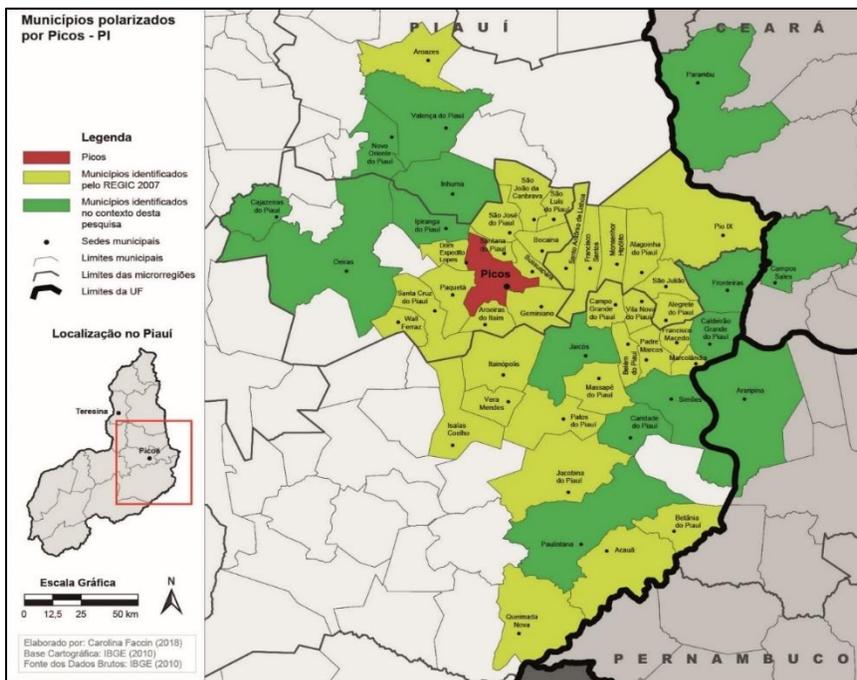
todas e quaisquer cidades, independente de seus tamanhos, mas dotadas de capacidades produtivas, com funcionalidades diversas e inseridas dentro dos diferentes circuitos de investimentos capitais, tomando por base, suas potencialidades regionais e respaldadas, por diferentes interações espaciais, responsáveis para processos de integração e/ou desenvolvimento regional” (LIMA; SILVEIRA, 2018, p. 35).

Pelo que se apresenta essa proposta conceitual busca abarcar todos (ou quase todos, se não, os mais evidentes) elementos embutidos nos critérios dos pensadores arrolados para esta discussão. Buscamos inserir as dimensões populacionais, econômicas, produtivas e de representação regional, porém, priorizando não apenas elas.

Tal conceituação, explicita os elementos necessários, para se pensar as cidades e seu contexto regional, qualificando assim, condições para suas funcionalidades. Dessa forma, é possível falar em Cidades de Comando Regional Gaúchas, Paraenses, Pernambucanas, entre muitas outras, a exemplo respectivamente de Santa Cruz do Sul, Santarém, Petrolina, que quando comparadas à Picos, no Piauí, tem em comum, o fato de polarizarem um amplo número de municípios, se apresentando como importantes nós, com fortes capacidades de comando, em suas redes e territórios urbano regionais.

A polaridade regional que Picos, - uma Cidade Comando Regional Piauiense – tamanha, uma vez que esta capacidade considera as dimensões econômicas, produtivas, de investimentos, sobre um ampliado quadro de outros territórios urbanos, conforme é possível observar na figura a seguir.

Figura 2 - Municípios polarizados por Picos

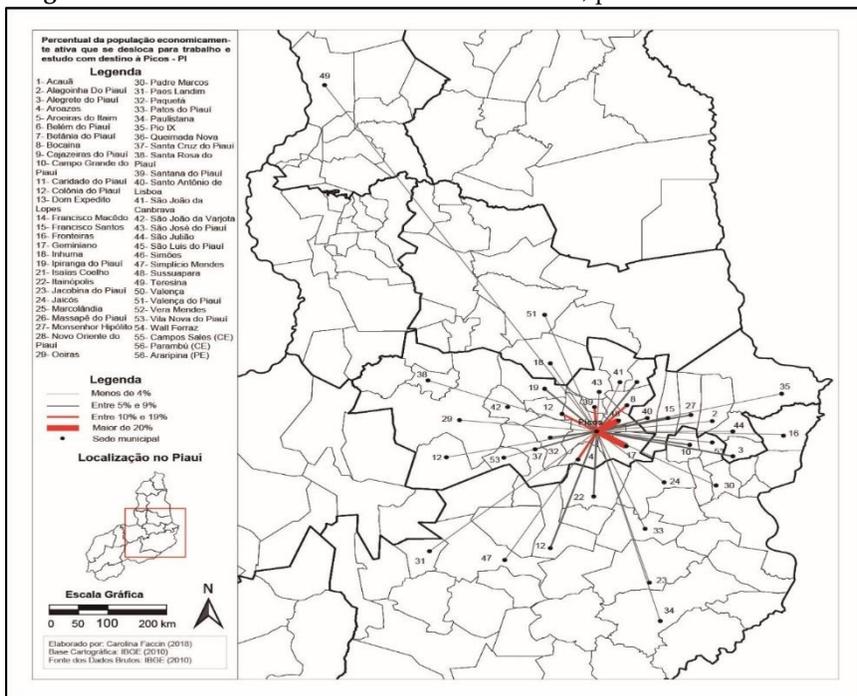


Fonte: IBGE (2010); Pesquisa direta (2018).

Totalizam nesse conjunto regional, 55 municípios. O grande destaque da amostragem são os que se localizam externamente ao território piauiense. O poder comercial e de serviços, associado com a condição e capacidade da cidade estar localizada em um importante entroncamento rodoviário, no Nordeste brasileiro e, considerando que todas estas cidades, estão a muitas centenas de quilômetros distantes das capitais de seus respectivos estados, determinam assim, como fortes motivos e elementos atrativos, ainda que não unicamente, para o poder centralizador que Picos/PI possui.

Uma outra forma de reconhecimento do poder polarizador e de comando regional de Picos/ diz respeito à promoção de múltiplas desterritorializações, a partir de parcelas significativas de Populações Economicamente Ativas, de diferentes lugares, algumas das quais, distantes centenas de quilômetros, rumo a Picos/PI, seja a trabalho e ou estudos, conforme vemos na Figura 3 a seguir.

Figura 3 - Percentual da PEA deslocada rumo à Picos, para estudos e trabalho



Fonte: IBGE (2010).

Presenciamos dessa forma, fortes motivos que instigam condições de integração, difusão e centralização dos fluxos no território regional de Picos. O volume de fluxos humanos, financeiros, investimentos e produtivos tomam como referência a presença de diversificados equipamentos de serviços, representados por importantes clínicas de saúde, educação, estética, escritórios de advocacia, de assessoria para o público do campo, serviços e instituições financeiras, entre muitos outros.

Considerações finais

O mérito de Cidade Comando Regional Piauiense à Picos, fica por conta de sua capacidade comercial e de serviços. É o lugar onde prevalecem a dinâmica de fixos e fluxos, sobretudo, as que são estabelecidas entre o urbano e rural, cujo elo ligação são os APLs do mel e caju.

No contexto de sua região, sua importância é reforçada por conta de sua localização estratégica nos sertões centro-leste piauiense: eixo de ligação com o resto dos estados do Nordeste, Sul e Sudeste do país. Possui um forte e dinâmico centro de comércio e de serviços instalados, servindo a um impressionante quantitativo de cidades, inclusive de outros estados.

Comporta sedes de Instituições de Ensino Superior públicas e privadas, além de um amplo quantitativo de instituições de ensino, em nível secundarista. Associado a isso, um importante conjunto de equipamentos públicos e privados de diferentes e de variados serviços e prestatividade, a uma coletividade de pessoas e de municípios, dando opção em grande parte a estes, o não deslocamento na busca dos serviços e produtos na capital do Piauí, distante, mais de 300 km.

A importância adquirida por Picos/PI, regionalmente falando, é reforçada, portanto, por um amplo quadro de fluxos materiais e imateriais, sempre desterritorializados, evidenciados empiricamente. Esses fluxos, típicos e reveladores, dos potenciais regionais, adquiridos pelas ditas cidades médias, se dão basicamente, no formato transeunte em que grandes parcelas populacionais se deslocam de forma temporária para outra cidade, com vistas ao atendimento de suas demandas não atendidas em seu local de origem, no território regional.

Dessa forma, a construção das diferentes relações entre as cidades médias e seu contexto regional, como é caso também de Picos/PI, são materializadas espacialmente e são permitidas por e a partir de um “emaranhado de caminhos, articulados por uma ordem hierárquica, por onde se conectam os centros urbanos e serve de base para a movimentação, circulação e troca dos bens,

serviços, mercadorias, pessoas e informações de um local para o outro” (GODOY *et al* 2015, p. 60).

Nesses termos, Picos/PI, como as demais cidades médias, com suas características estruturais e funcionais, se caracterizam como uma espécie de caixa de ressonância, dos processos socioespaciais, que se desenvolvem em suas regiões de influência. Esta capacidade, ganha visibilidade, quando olhamos não apenas para aquela cidade, mas particularmente, o conjunto de outros municípios que compõe seu quadro regional de referência.

O olhar dado sobre o conjunto regional em debate fez menção às diversas e necessárias relações, construída historicamente, sobretudo, as que versam no contexto campo e cidade, onde ambos mantêm forte ligação. Assim, Picos/PI, se destaca como importante centro conector e representatividade regional para todos os municípios aqui listados.

A partir desta importância, cujas justificativas se fazem pela concentração de empregos, equipamentos de comércio e serviços, prevalece, a partir dos seus processos de polarização, influência e, portanto, comando regional, uma drenagem diária de mão-de-obra, de capital excedente, de investimentos advindos da região. Internamente na região, tais motivações, são fortificadas por meio da presença dos fluxos populacionais constantes.

Referências

ALBANO, M. C.; ALBANO, O. **Picos nas anotações de Ozildo Albano**. Picos: Museu Ozildo Albano, 2011. 183 p.

ALMANAQUE DA PARNAÍBA. **Picos, o Gigante do Sertão**. Parnaíba: Editora Ranulpho Torres Raposo, 1970.

ARRAES, E. Plantar povoações no território: (re)construindo a urbanização da capitania do Piauí, 1697-1761. In: **Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material**, v. 24, p. 257-298, 2016.

_____. Narrativas da urbanização dos sertões do Norte. In: **Mercator**, Fortaleza, v. 17, 2018, p. 1-15.

ALVES, M. C. **História e memória das indústrias Coelho S/A: Trabalho e cotidiano dos operários de Picos (1970 a 1999)**. 2012. 89 f. Monografia. Licenciatura Plena em História. Universidade Federal do Piauí, Picos, 2012.

CARVALHO, M. G. de. **Picos: história, desenvolvimento e transformação do centro histórico (1970)**. Dissertação de Mestrado. 2015. 114 f. Programa de Pós-graduação (História do Brasil), Universidade Federal do Piauí, 2015.

CEPRO. Fundação Centro de Pesquisas Econômicas e Sociais do Piauí. **Piauí: evolução, realidade e desenvolvimento**. Teresina. Fundação CEPRO, 2003.

DUARTE, R. S. **Os Verdes Anos Cinquenta**. Recife: Liber, 1991.

FAÇANHA, A. C. **Desenvolvimento territorial recente em espaços sub-regionais dinâmicos no Piauí**. Tese. 2009. 226 f. Programa de Pós-graduação (Geografia). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

FONTINELES, C. C. da S. Entre Heráclito e Parmênides: a modernização em Teresina nas décadas de 1960 e 1970. In: KENNEDY, R. G. F.. VASCONCELOS, J. G.. (Orgs.). **Outras histórias do Piauí**. Fortaleza: Edições UFC, 2007, p. 110-125.

GANDARA, G. S. Teresina: a capital sonhada do Brasil oitocentista. In: **História** (São Paulo), v. 30, p. 90-113, 2011.

GODOY, M. J.; CASTRO, R. F. de; ALVES, F. D. As interações espaciais no configuração e produção dos arranjos funcionais das cidades médias. In: **Revisita Geo UERJ**, n. 26, 2015, p. 55-72.

LIMA, J. G.; SILVEIRA, R. L. L da. Cidades Médias Brasileiras a Partir de um Novo Olhar Denominal e Conceitual: Cidades de Comando Regional. In: **Desenvolvimento em Questão**. n. 42, jan./mar., 2018, p. 8-41.

MENDES, F. As etapas do desenvolvimento do Piauí. In: EUGENIO, J. K.. (org). **História de vários feitos e circunstâncias**. Teresina. Instituto Dom Barreto, 2001. p. 2-35.

MOURA, J. E. de S. **Os múltiplos dizeres sobre a cidade: a invenção discursiva da pobreza em Picos (1970-1979)**. 2014. 180f. Monografia. Licenciatura em História. Universidade Federal do Piauí, Picos, 2014.

_____. **A POBREZA EM DISPUTA: ditadura, políticas de integração nacional e o combate ao perigo da “subversão” em Picos-PI (1968-1976)**. Dissertação de Mestrado. 2017. 236 f. Programa de Pós-graduação (História do Brasil), UFPI, Teresina, 2017.

MOURA, J. E. de S.; MOURA, L. Í. M.; MOURÃO, A. R. T. Picos nas sombras do tempo: a cidade pré-reforma urbanística como espaço da saudade. In: **Revista Espacialidades** [online], 2015, v. 8, n. 1. p. 141-163.

NETO, J. A. DA C. **Uma avaliação da cadeia produtiva do caju na macrorregião de Picos no estado do Piauí**. Dissertação de Mestrado. 2010. 69 f. Programa de Pós-graduação (Economia), Universidade Federal do Ceará, 2010.

OLIVEIRA, A. S. de N. **O povoamento colonial do sudeste do Piauí: indígenas e colonizadores, conflitos e resistência**. Tese de Doutorado. 2007. 202 f. Programa de Pós-graduação (História). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

OLIVEIRA, F. M. Formação Econômica. In: Santana, RNM (Org.). **Piauí: Formação, Desenvolvimento, Perspectivas**. Teresina: Halley, 1995, p. 55-81.

QUEIROZ, T. de J. M. **Economia piauiense: da pecuária ao extrativismo**. Teresina: EDUFPI, 2006.

SANTOS, M.; SILVEIRA, L. M. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2001.

SOUSA, J. B. de. O ensino municipal e o ensino privado em Picos (1929-1949). In: **II Encontro interdisciplinar de Picos**. Picos: EDUFPI, 2006.

SOUSA, V. V. de. Piauí: apossamento, Desenvolvimento e Integração (1684-1877). In: **I Seminário de Pesquisa da Pós-graduação UFG/UCG**, 2008, Goiania. Anais I Seminario Pos Graduação. Goiania: UFG, 2008. v. 01. p. 1-26.

VELOSO, M. F. D. Sem rua, nem roça: Estudo **sobre a favelização em cidades médias no Nordeste**: o caso de Picos, Piauí. Dissertação de Mestrado. 1992. 231 f. Programa de Pós-graduação (Desenvolvimento Urbano e Regional). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1992.

VELOSO, M. L. F. **O mel dourado: vivências e experiências dos apicultores em Picos – PI (1980-2014)**. Trabalho de Conclusão de Curso. Licenciatura Plena em História. UFPI, 2014, 62 p.

A DINÂMICA DO DÉFICIT E DA PRODUÇÃO HABITACIONAL EM SANTA CRUZ DO SUL/RS: RELAÇÕES, CONTRADIÇÕES E FRAGMENTAÇÃO ESPACIAL

Helena de Moura Vogt
Rogério Leandro Lima da Silveira

Introdução

Uma das dimensões a serem consideradas na análise dos processos sociais de produção e reprodução do espaço urbano está relacionada com a dinâmica, muitas vezes contraditória, tanto da oferta quanto da demanda habitacional nas cidades. Na cidade capitalista, o acesso à terra urbana, ou mais exatamente à habitação, é uma das condições essenciais para que a população possa realizar a sua reprodução social. A terra urbana também se apresenta, no contexto do mercado imobiliário, como uma dada mercadoria, cuja propriedade possibilita ao seu proprietário auferir uma dada renda, através da sua comercialização, arrendamento ou aluguel, como bem destacaram Harvey (1980, 2005 e 2013) e Corrêa (1989).

Na cidade, a terra urbana que tem sido convertida em muitas formas de troca, e sido demandada para variados tipos de uso, entre os quais se destaca o uso residencial, e em razão da intensificação dos processos de urbanização e de crescimento da população das cidades, tem alcançado maior valorização e se tornado objeto de especulação imobiliária. Nos últimos vinte anos, portanto, a urbanização brasileira tem se caracterizado por apresentar maiores taxas de crescimento da população urbana nas cidades médias, em razão dos processos de desconcentração espacial da atividade produtiva antes localizada primordialmente nas áreas metropolitanas, e também pelo crescimento das

economias urbanas de centros regionais, ancoradas no dinamismo das atividades de comércio e de serviços básicos e especializados.

Entre esses centros urbanos regionais, destacam-se aqueles cuja economia urbana está articulada com a exportação de commodities e matérias primas agrícolas, como é o caso da cidade média de Santa Cruz do Sul, que analisamos nesse artigo. Localizada na região centro oriental do Rio Grande do Sul, a cidade de Santa Cruz do Sul possui atualmente 120 mil habitantes e atua como polo regional de comércio e serviços especializados da região dos Vales. Também, desempenha a função de principal centro industrial e de comando das atividades do complexo agroindustrial do tabaco que se desenvolvem no território da região Sul do Brasil. A cidade de Santa Cruz do Sul apresenta, portanto, forte centralidade regional. E nessa condição, atrai fluxos diversos dos demais municípios da região do Vale do Rio Pardo e de regiões próximas, dentre eles novos moradores e capitais, que retroalimentam a dinâmica do mercado mobiliário e do déficit habitacional.

A intensa urbanização da cidade ocorrida nos últimos trinta anos tem se caracterizado pela intensa expansão de sua área urbana, pela fragmentação espacial da malha urbana, e por um intenso processo de segregação urbana, através da produção simultânea de loteamentos e condomínios fechados, e de loteamentos irregulares e de conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida, na periferia da cidade. Logo, a crescente urbanização das cidades médias brasileiras, entre elas Santa Cruz do Sul, tem se caracterizado por apresentar, simultaneamente, um aumento da produção e oferta habitacional, proporcionado pelas políticas públicas habitacionais, e a manutenção do déficit habitacional, evidenciando assim a prevalência da lógica excludente e especulativa de funcionamento do mercado imobiliário. Esse, que tem condicionado e mesmo limitado os objetivos e resultados esperados dessas políticas públicas no território, em especial na escala das cidades.

O setor imobiliário e a indústria da construção civil, por conseguinte, são os que têm atuado diretamente na produção intensiva de novos e diversificados produtos imobiliários na cidade,

num processo de oferta habitacional que supostamente busca sanar o déficit habitacional existente do município. Assim, a partir dos incentivos à construção civil para sanar a demanda habitacional pelas políticas habitacionais brasileiras, verifica-se que a relação entre oferta e demanda habitacional tanto em nível federal, quanto municipal, como é o caso da cidade média de Santa Cruz do Sul, atuam em sentidos contrários quando analisado seus indicadores habitacionais fornecidos pela Fundação João Pinheiro. Logo, a produção e a oferta habitacional em excesso além de gerarem cidades fragmentas e dispersas não demonstram sanar efetivamente as demandas para habitações populares, intensificando assim o problema do déficit habitacional.

O artigo aborda justamente essa temática, visto que nas últimas décadas o Brasil teve políticas, planos e programas habitacionais destinados a sanar a demanda do déficit habitacional brasileiro pela oferta de habitações. Entretanto, tais políticas não resultaram em diminuição desse déficit. De acordo com Bolaffi (1979), pelo relatório anual do BNH de 1971 os recursos utilizados pelo Sistema Financeiro da Habitação só foram suficientes para atender 24% da demanda populacional urbana, além de que o déficit habitacional naquele ano aumentou 76%. E, conforme a auditoria do TCU, pelo Jornal do Senado (2018), programas atuais como o MCMV, embora sejam relevantes nesse contexto histórico de déficit habitacional, continuam comprometendo a habitação territorial pela falta de equipamentos públicos próximos (73,4% dos moradores sofrem com a falta de escolas e creches nas redondezas; 70,2% afirmam não ter unidade básica de saúde; 68,1% não têm comércio próximo e 46,8% dos moradores julgam o transporte público insuficiente para a demanda). Criando-se assim um programa social problemático que segrega a população, pela implementação de moradias longe dos serviços básicos e que não reduz eficientemente o déficit habitacional que deveria ser combatido (Jornal do Senado, 2018).

Para tanto, a pesquisa buscou levantar e analisar dados secundários em nível federal e municipal, dados primários na

cidade média de Santa Cruz do Sul, para verificar efetivamente como se apresenta a oferta e a demanda habitacional, e as consequências das relações e contradições dessas dinâmicas do mercado imobiliário e políticas públicas de habitação, no território. O levantamento de dados secundários do déficit habitacional (i.e., déficit habitacional total/relativo/urbano com seus respectivos componentes e nº de domicílios vagos) foi realizado junto à Fundação João Pinheiro. Os dados primários sobre os loteamentos e condomínios residenciais horizontais, realizados entre o período de 2000 a 2010, tais como: número de lotes, área da gleba e zona fiscal, foram coletados na Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul (PMSCS). Também se realizou um conjunto de entrevistas semiestruturadas, buscando compreender as estratégias de ação e as relações dos agentes que integram a rede de agentes imobiliários na promoção de empreendimentos imobiliários localizados na periferia da cidade. Foram realizadas treze entrevistas semiestruturadas, gravadas com duração entre 15–60min, com diferentes agentes sociais (i.e.; 02 secretários da PMSCS, 02 Técnicos da PMSCS, 02 agentes de diferentes construtoras, 02 Vereadores, 02 agentes de diferentes associações de moradores, 02 proprietários fundiários e 01 incorporador imobiliário), durante os meses de junho e julho de 2019.

Assim posto, nesse trabalho buscou-se cotejar as análises realizadas em nível federal quanto às incoerências entre os indicadores de déficit habitacional e número de domicílios vagos, correlacionando-as com o caso específico da produção habitacional e das necessidades habitacionais na cidade de Santa Cruz do Sul, identificando as particularidades, especificidades e semelhanças desse processo no território municipal.

O artigo, além dessa introdução, apresenta três tópicos, seguido das considerações finais. No primeiro, apresenta-se a fundamentação teórica e conceitual assentada na compreensão do processo de produção e reprodução da cidade pela dinâmica do capital. No segundo, aborda-se o déficit habitacional e o número de domicílios vagos incorporados às políticas habitacionais no Brasil.

Na sequência, no terceiro, analisa-se as relações e as contradições existentes entre a oferta e demanda habitacional na cidade média de Santa Cruz do Sul e seus reflexos na fragmentação espacial da cidade.

1. A produção da cidade pela dinâmica do capital

Para a compreensão da produção da cidade pela dinâmica do capital, tendo a terra urbana como valor de troca e a relação entre oferta e demanda habitacional é necessário relatar brevemente as mudanças ocasionadas para essas com a industrialização e a financeirização. O alto nível de industrialização nas cidades trouxe efeitos sobre a estrutura da população, sobre a rede urbana, a estratificação social, a renda e a distribuição do poder. A financeirização, por sua vez, com a penetração do crédito e das finanças deu o acesso a diversas formas de (micro)crédito, variando de hipotecas e financiamento imobiliário (KLINK e SOUZA, 2017). Portanto, a industrialização e a financeirização, características da sociedade moderna, foram o motor das transformações na sociedade e os indutores aos problemas relativos às questões referentes à cidade e ao desenvolvimento da realidade urbana. A industrialização começou quando nasceu o capitalismo concorrencial (LEFEBVRE, 2001). E a financeirização posteriormente, segundo Klink e Souza (2017) mobilizou diversas escalas, agentes (financeiros – não financeiros; públicos e privados), práticas (materiais e discursivas) e institucionalidades na transformação das economias, das corporações e da própria vida cotidiana.

Conforme Milton Santos (1999), com a ampliação das trocas, a ampliação do comércio, e a interdependência crescente entre sociedades, com a produção de um número maior de objetos e de um número maior de valores, a troca, veio a complexificar o dinheiro, alargando o seu uso e da sua eficácia. Logo, tudo passou a se tornar objeto de troca. Valorizando cada vez mais pela troca/oferta do que mesmo pelo uso/demanda. O dinheiro, como circulação local, com relações pouco numerosas, simples e pouco densas, apareceu como uma arena de movimentos cada vez mais

numerosos. A metamorfose do dinheiro e do território, remodelou o valor de cada pedaço do chão para uma completa inversão de valores (SANTOS, 1999).

A prodigiosa expansão das trocas resultado da industrialização e da financeirização, por consequência, implicou uma mudança radical. A cultura, a estrutura, o trabalho e a sociedade de cada cidade se modificaram. As concentrações urbanas tornam-se gigantescas e as populações se amontoaram. Pessoas se deslocaram para periferias distantes, residenciais ou produtivas como resposta primeiro à chegada maciça dos camponeses levados para os centros urbanos, e por último em resposta às novas habitações financiadas. Escritórios substituíram os apartamentos nos centros urbanos. Núcleos urbanos tornaram-se produtos de consumos de uma alta qualidade para estrangeiros e turistas. O urbanismo tornou-se lucro para o mercado, onde promotores de vendas não vendem mais uma moradia ou um imóvel, mas sim o urbanismo, tornando-o valor de troca (LEFEBVRE, 2001). Ou seja, a estrutura da sociedade e das cidades pela industrialização e posteriormente pela financeirização foi reformulada intensamente nessa metamorfose do dinheiro e do território. Onde, o solo urbano tornou-se uma mercadoria de valor de troca que expressa através de sua localização, papel e grau de inter-relação com o espaço global produzido, e não mais uma mercadoria para sanar demandas habitacionais de uma cidade.

Entretanto, cabe ressaltar que a cidade enquanto construção humana, produto social, trabalho materializado, apresenta-se enquanto formas de ocupações segundo Carlos (2007). O modo de ocupações de determinado lugar da cidade, então, se dá a partir da necessidade de realização de determinada ação. Seja de produzir, de consumir, de habitar ou de viver. Logo, a produção do espaço urbano capitalista é decorrente da ação de agentes sociais concretos. Esses, com papéis não rigidamente definidos, portadores de interesses, contradições e práticas-espaciais que ora são próprios de cada um, ora são comuns. Pois a produção do espaço, seja o intraurbano, seja o da rede urbana, não é o resultado

da “mão invisível do mercado”, nem de um Estado hegeliano, visto como entidade supra orgânica, ou de um capital abstrato que emerge de fora das relações sociais. É consequência da ação de agentes sociais concretos, históricos, dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, portadores de contradições e geradores de conflitos entre eles mesmos e com outros segmentos da sociedade (CORREA, 2014). Sendo que os agentes sociais da produção do espaço conforme o autor estão inseridos na temporalidade e espacialidade de cada formação socioespacial capitalista. Refletindo, assim, necessidades e possibilidades sociais, criadas por processos e mecanismos que muitos deles criaram.

Em suma, na paisagem criada pelo capitalismo passou a prevalecer a razão da troca, como lugar da contradição e da tensão entre diversos agentes sociais, e não com expressão do equilíbrio harmônico (HARVEY, 2005). Logo, é inegável a importância de políticas públicas para a regulação do solo urbano entre oferta e demanda frente a produção da cidade pelas dinâmicas e interesses do e no capital.

2. O déficit habitacional e os domicílios vagos no Brasil

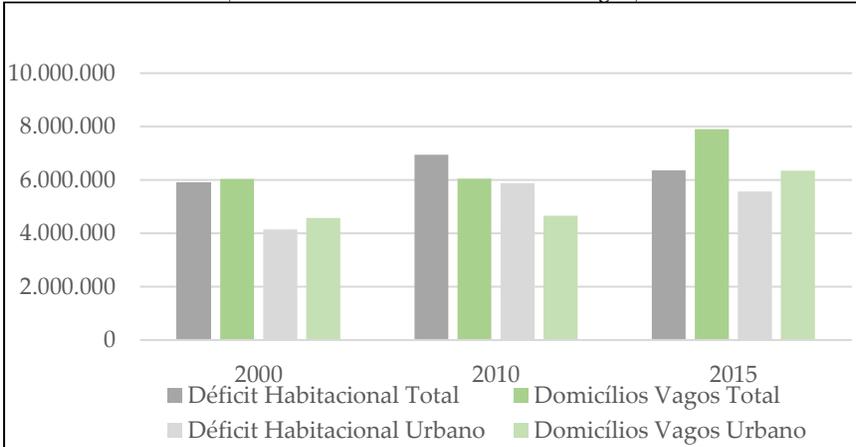
A demanda habitacional existente no Brasil, em 1964, levou o então Governo Federal a eleger a habitação popular como “problema fundamental”. Entretanto, ao transferir para a iniciativa privada todas as decisões sobre a localização e a construção das habitações, o crédito habitacional tornou-se uma mercadoria frente às políticas que visavam atender a demanda habitacional no período. Conforme Azevedo e Andrade (1982) as atividades do Banco Nacional de Habitação em seus primeiros trinta anos tinham mostrado que não bastava apenas construir casas, era preciso dotá-las de infraestrutura adequada. Dessa forma, não foram poucos os conjuntos residenciais operários que cedo começaram a apresentar sinais de rápida deterioração das casas e do ambiente construído.

Em 2003 foi criada a Política Nacional de Habitação, que considerava a habitação um direito do cidadão, seguindo os princípios do Estatuto da Cidade, aprovado em 2001. O então governo federal estabeleceu a função social da propriedade como uma das suas diretrizes, preconizando a inclusão social, a gestão participativa e democrática. A Política Nacional de Habitação visou promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo para a inclusão social, e se destacando assim, das políticas anteriores, as quais não conseguiram sanar de forma efetiva essa questão.

Entretanto, a Política Nacional de Habitação que tinha como objetivo uma implementação gradual e ampla, através de aplicação de diversos instrumentos passou a enfrentar diversos problemas relacionados à questão habitacional, tais como: o déficit habitacional quantitativo e qualitativo, a questão fundiária, o problema dos domicílios vagos, a fragmentação do espaço urbano, o contínuo crescimento e adensamento da periferia urbana, os assentamentos precários e os problemas de financiamento e o mercado imobiliário. Os quais ainda encontra dificuldades em sanar, pois um dos principais problemas sociais do País continuando sendo a habitação popular.

Ao analisar-se os indicadores da Fundação João Pinheiro (FJP), do Centro de Estatísticas e Informações de Minas Gerais, que fornece dados sobre o déficit habitacional, observa-se que o Brasil vem enfrentando dificuldades em sanar seu problema habitacional (Gráfico 1) como relatado anteriormente. Infere-se que no Brasil, não se obteve uma gestão adequada, no território, pela oferta e demanda, já que o número de domicílios vagos e o déficit habitacional permaneceram altos em 2015, conforme gráfico. Verifica-se ainda que o número de domicílios vagos, nos anos de 2000 e 2015, foram superiores ao próprio déficit habitacional no ano.

Gráfico 1 – Variáveis Brasil 2000/2010/2015
(déficit habitacional e domicílios vagos)



Fonte: Formulação do gráfico pelos autores a partir de dados fornecidos pela Fundação João Pinheiro.

Domingos e Fernandes (2017) também relatam em suas análises comparativas que os resultados entre o déficit habitacional e o número de domicílios vagos foi discrepante. Conforme os autores, no ano de 2014 a carência por habitação era de 6 milhões de moradias e ao mesmo tempo, o contingente de moradias desocupadas era de 7,2 milhões, resultando em um excedente de mais 1,1 milhões de unidades. Ademais, para Bonduki (2008) se fosse possível utilizar o número de imóveis vagos para alojar famílias necessitadas de moradia, seria possível sanar 83% do déficit nacional de unidades urbanas. A política habitacional deveria considerar esse imenso estoque de domicílios, ao invés, simplesmente, de propor a construção de novas unidades habitacionais, já que existem muitos domicílios vagos, especialmente nas áreas centrais das grandes cidades, que não satisfazem ao equilíbrio entre oferta e demanda (ALVES, J. E. D. e CAVENAGHI, S. M., 2006).

Portanto, constata-se que existe uma enorme contradição entre a demanda habitacional e a efetiva política habitacional que, através da produção de moradias, visa a diminuição do déficit habitacional, já

que os dados revelam que os valores dos números de domicílios vagos são tão altos quanto aos da própria demanda. O que revela que o objetivo da Política Habitacional, de produzir novas unidades habitacionais, acabou indo em contraposição aos seus demais objetivos, que igualmente interessam ser atacados, como a fragmentação do espaço urbano; a questão fundiária; os assentamentos precários; e o contínuo crescimento e adensamento da periferia urbana. Isso por que, conforme Bonduki (2008), a existência de um número tão significativo de imóveis vagos gera: 1) deterioração do edifício e do entorno; 2) grave problema urbano, com o despovoamento de áreas bem servidas de equipamentos e empregos; e 3) migração da população para regiões desprovidas e distantes, multiplicando as necessidades de investimentos públicos.

Outro dado importante para analisar a oferta e demanda habitacional é o aumento do número de domicílios particulares permanentes fornecidos também pela Fundação João Pinheiro nos anos de 2000 e 2010. Conforme Tabela 1, observa-se que durante o período de 10 anos o déficit habitacional urbano brasileiro teve um aumento de 42%, mesmo tendo aumento de 32% de domicílios particulares permanentes urbano. Sendo que esse último supera até mesmo o aumento populacional de 12%.

Tabela 1 – Evolução de indicadores habitacionais Brasil 2000/2010

	População	Domicílios Particulares Permanentes Urbano	Déficit Habitacional Urbano	Domicílios Vagos Urbanos
Aumento % 2000 / 2010	12%	32%	42%	2%

Fonte: Formulação do gráfico pelos autores a partir de dados fornecidos pela Fundação João Pinheiro.

Logo, infere-se que a produção de habitação esteja diretamente relacionada à dinâmica e às estratégias do mercado imobiliário, assentadas na premissa do valor de troca para o mercado. Observa-se também que na definição e atingimento dos objetivos das políticas habitacionais com o intuito de sanar o déficit habitacional,

não se priorizou, ou se utilizou o indicador de número de domicílios vagos como estoque que compõe a oferta de imóveis para atender a demanda habitacional. Como relatam Domingos e Fernandes J. (2017), estima-se que a grande quantidade de domicílios vagos poderia nortear a solução para um problema corrente de moradias eliminando a utilização de novos recursos para a provisão habitacional em diversos municípios brasileiros. O que evidencia um descompasso em entre a oferta e a demanda da produção habitacional no Brasil, desde o surgimento das políticas ao combate ao déficit habitacional.

3. A dinâmica da oferta e da demanda habitacional e a fragmentação espacial na cidade média de Santa Cruz do Sul

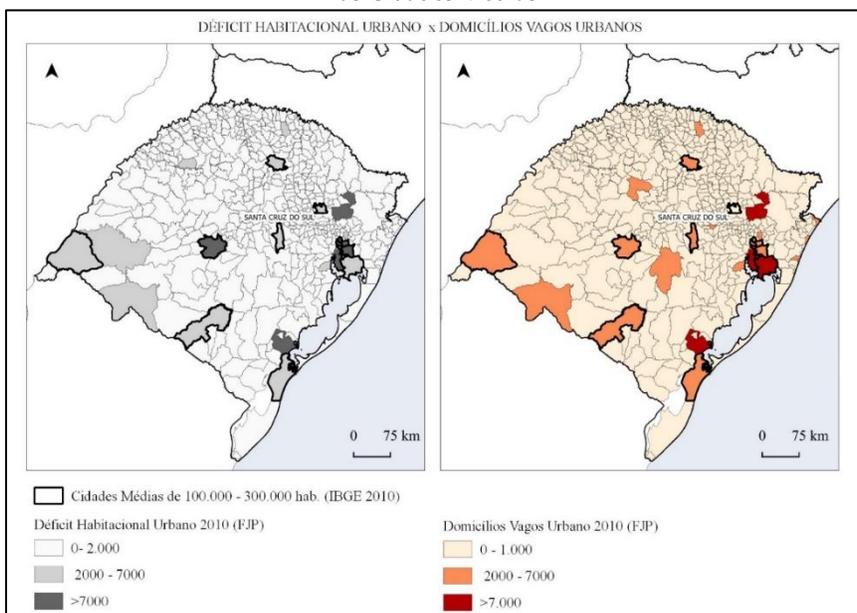
Nas últimas décadas, as cidades médias brasileiras cresceram em ritmo tão intenso quanto às grandes cidades, tornando-as de extrema relevância para investigações sobre as particularidades e semelhanças de como tem ocorrido a dinâmica da produção e do déficit habitacional em seus territórios. O crescimento populacional dessas cidades se deve ao processo de realocização de plantas industriais, com oferta de mão de obra barata em razão da infraestrutura disponível, dos incentivos fiscais das prefeituras municipais, da proximidade com as fontes de matéria prima e da complexificação e a dinamização das atividades do setor de comércio e serviços. Portanto, as cidades médias como as grandes capitais necessitam periodicamente aumentar o seu estoque de moradias para que todos os novos cidadãos possuam uma parcela habitável na cidade.

Entretanto, em função do intenso crescimento demográfico, dinâmica especulativa e excludente da rede do mercado imobiliário orientado sobretudo pela lógica especulativa e excludente, levou-se a um aquecimento do mercado imobiliário dado pelo aumento da demanda habitacional. Assim, as cidades médias como já demonstrado em nível federal possuem contradições, já que os municípios também possuem domicílios urbanos vagos (i.e.;

domicílios fechados; domicílios de uso ocasional; domicílios desocupados) cujo montante é proporcional ao seu déficit habitacional urbano.

Na Figura 1 observamos como esse processo se apresentou nos municípios e nas cidades médias do estado do Rio Grande do Sul, no ano de 2010. Verificamos que em praticamente todos os municípios com cidades de 100 a 300 mil habitantes do estado os números relativos ao déficit habitacional e ao estoque de domicílios vagos nas cidades foram praticamente os mesmos.

Figura 1 - Déficit Habitacional Urbano e Domicílios Vagos Urbanos nas Cidades Médias



Fonte: Mapa temático produzido pelos autores a partir de *shapefiles* disponibilizados pelo IBGE e dados da Fundação João Pinheiro (FJP).

Uma dessas cidades médias que tem apresentado intenso e desigual processo de urbanização o Rio Grande do Sul, é a cidade de Santa Cruz do Sul, localizada na mesorregião centro-oriental do Rio Grande do Sul (Figura 1). Conforme Arend et al (2019), Santa Cruz do Sul concentra em sua área urbana três atividades

geradoras da dinâmica regional que lhe concede o papel de cidade polo regional: 1) a presença das principais sedes de empresas globais de tabaco, tais como Souza Cruz, Philip Morris e Universal Leaf Tabacos Ltda.; 2) a criação em 1993 da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) que se constitui em um forte elemento atrativo de impacto social e econômico na região; e 3) a constituição de um amplo e diversificado setor de comércio e serviços especializados que atende à demanda regional. Além de que em 2013 o município apresentou PIB de R\$ 6,67 bilhões (48,8% do total do COREDE¹ Vale do Rio Pardo) sendo, portanto, o principal centro da região do Vale do Rio Pardo.

Portanto, buscando melhor abordar a dinâmica de produção e do déficit habitacional na cidade de Santa Cruz do Sul através da rede de agentes imobiliários existente na produção habitacional, bem como os seus reflexos na fragmentação espacial da cidade desse desigual processo de urbanização, subdivide-se esse tópico em três breves subtópicos destinado a análise das especificidades desse processo na cidade a partir de dados primários, secundários e entrevistas semiestruturadas realizadas.

3.1 Rede de agentes imobiliários e déficit habitacional

Considera-se como tipologia dos tipos ideais de agentes sociais da produção do espaço a proposição de Corrêa (1989). São eles: os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos. A partir da sua ação, o espaço é produzido e impregnado de materialidade, como campos cultivados, estradas, represas e centros urbanos como ruas, bairros, áreas comerciais e fabris. À exceção do Estado, esses agentes são encontrados em sua forma pura ou quase pura. Os proprietários de terra na periferia rural-

¹Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDEs, criados oficialmente pela Lei 10.283 de 17 de outubro de 1994, são um fórum de discussão para a promoção de políticas e ações que visam o desenvolvimento regional.

urbana, são os que esterilizam suas áreas agricultáveis à espera de valorização para fins de loteamento. Assinala-se também o caso de empresas industriais que controlam certa gleba para fins ligados à produção, como área de mananciais de água ou futuras instalações. Há ainda empresas ligadas exclusivamente à produção imobiliária, seja como incorporadora, construtora ou ligada a vendas (CORREA, 2014).

No caso de Santa Cruz do Sul, esse processo de constituição de redes de agentes sociais que atuam no mercado imobiliário e na produção da cidade demonstra-se na abertura de novos loteamentos. Que conforme Silva (2015) ampliam o tecido urbano por uma rede de interesses imobiliários a prática da compra de glebas em área rural, no entorno do perímetro urbano, por parte dos investidores industriais, pelos agentes imobiliários, ou ainda através da associação desses, revela o interesse na possibilidade de uso futuro do solo, quando tornado urbano (SILVEIRA, 2003).

Portanto, para compreender a relação entre essa rede de agentes imobiliários na cidade de Santa Cruz do Sul e o déficit habitacional as entrevistas semiestruturadas demonstraram relações entre oferta e demanda habitacional.

1. Existência de coabitação e residências precárias conforme entrevista com um dos representantes da associação de moradores:

Sim, existe bastante. Nas vilas. Se tu entrar no Bom Jesus, Santa Vitória tem pessoas que eu faço uma reunião...chorando para conseguir uma telha para as crianças. Telhado aberto. E morando várias famílias.

2. Produção habitacional relacionada com o lucro, não com demanda conforme entrevista com uma das construtoras:

Às vezes eu tenho até que construir mais que o déficit para ter o produto. Porque o custo da máquina, se eu ficar fazendo um pingadinho ele aumenta muito. Quando eu for, eu tenho que fazer o máximo possível. [...] Porque o loteamento demora até ter ocupação. O loteamento vai passar 10/15 anos que vai ter gente que comprou e deixou o terreno lá parado.

3. Precariedade de dados conforme entrevista com um dos secretários da prefeitura:

Eu não tenho um diagnóstico de déficit de habitação do município. O que a gente tem, que a gente mantém, desde que eu vim para cá na secretaria...a gente começou a fazer um levantamento de todos os atendimentos que são feitos na secretaria. Então, todas as buscas espontâneas, que o pessoal procura a secretaria para pedir algum auxílio, a gente faz uma triagem em baixo..aí nesse sentido a gente está montando/coletando dados para depois montar indicadores. Mês a mês a gente vai acompanhando de quais são as demandas que estão. Mas eu tenho isso agora, há 3 meses.

4. Introdução habitacional de reserva conforme entrevista com uma das construtoras:

Mas esse déficit quando eles levantam de quem já está morando, mas ele não sabe de quem está procurando, de dar um UP. Nós olhamos essa condição: o UP que eles querem dar. Quem tá procurando que quer dar uma melhorada. Isso é mais importante do que o déficit maior [...].

Ou seja, a partir das percepções dos agentes entrevistados observamos aspectos importantes que se destacam na dinâmica de produção habitacional e do déficit habitacional na cidade de Sant Cruz do Sul, e que tem influenciado na configuração espacial da cidade: uma lógica de produção habitacional que visa ampliar as margens de lucro por parte das construtoras, existência de lotes vagos, coabitação e habitações precárias.

Diante disso, percebe-se a priori que o planejamento do parcelamento e o uso do solo do município não possui uma regulação no que se trata pela produção de habitações ofertadas serem superiores a demanda habitacional. O município de Santa Cruz do Sul, portanto, a partir desses dados demonstrados é o objeto ao qual os agentes imobiliários manifestam seus interesses. Exercem seus poderes e investem seu capital. Alterando a configuração territorial da cidade, numa lógica em que a reprodução do capital imobiliário se sobrepõe às reais demandas habitacionais. Pois como visto, a implementação de loteamentos e condomínios durante o período de 2000 a 2010 de modo espreado no conjunto da cidade, por

consequência, demanda a expansão das redes de serviços públicos do município, como saneamento, transporte, abastecimento, saúde, educação, lazer, etc., para a superprodução habitacional desvinculada a sua demanda habitacional.

3.2 Déficit habitacional, domicílios vagos e produção habitacional

A fim de verificar as contradições já analisadas em nível Federal, os dados da Fundação João Pinheiro sobre o município de Santa Cruz do Sul também relataram divergências entre oferta e demanda habitacional. Conforme tabela 2, houve um aumento do déficit habitacional, do nº de domicílios particulares permanentes e do nº de domicílio vagos no mesmo período. Sendo que o aumento do número de domicílios particulares permanentes foi superior ao aumento populacional, e o nº de domicílios vagos aumentou mesmo com o alto valor do déficit habitacional.

Tabela 2 - Variáveis Santa Cruz do Sul/RS

	2000	2010	Aumento %
População	107.632	118.374	9,98%
Domicílios particulares permanentes (Total)	32.809	40.532	23,54%
Déficit Habitacional (Total)	2.247	3.313	47,44%
Domicílios vagos (Total)	2.662	2.917	9,58%
Domicílios particulares permanentes (Urbano)	28.857	36.274	25,70%
Déficit Habitacional (Urbano)	1.871	2.967	58,58%
Domicílios vagos (Urbano)	2.416	2.586	7,03%

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados fornecidos pela Fundação João Pinheiro.

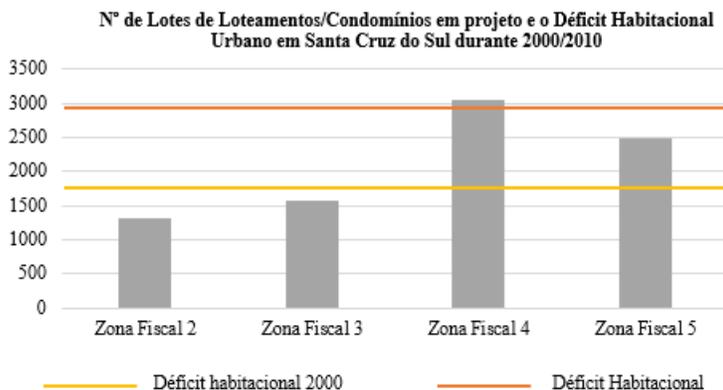
Já quanto os dados fornecidos pela Prefeitura de Santa Cruz do Sul, foi verificado que entre os anos de 2000 e 2010 a quantidade de lotes habitacionais produzidos para a população de Santa Cruz

do Sul foi de 8.422 lotes comercializáveis em projeto, valor que é praticamente quatro vezes maior do que o déficit habitacional em 2000. Demonstrando que essa produção poderia ter relativizado os 58,58% do aumento do déficit habitacional urbano na cidade

Logo, a oferta e a demanda habitacional a partir dos indicadores da Fundação João Pinheiro e informações pela Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul demonstram que a cidade no período de 2000 a 2010 não obteve uma efetiva diminuição de seu déficit habitacional, mesmo tendo a disponibilidade de domicílios vagos e a produção de habitações. Esses que poderiam diminuir os altos índices de déficit, tornando-se desnecessária uma superprodução habitacional (23,54%), se houvesse o aproveitamento das habitações vazias já existentes, através da criação de aluguéis sociais pagos pelo Estado. O que valorizaria e evitaria o desperdício dos recursos públicos. Pois, além de garantir e dar uso social para o ambiente já construído nas cidades, aproveitando as áreas já urbanizadas e com infraestrutura já instaladas, não haveria necessidade de ampliação da área urbana.

Não obstante, quanto a produção habitacional em Santa Cruz do Sul durante o período de 10 anos analisou-se a localização desses empreendimentos conforme a zona fiscal (Gráfico 2). Percebe-se que embora tenha se produzido mais lotes nas Zonas Fiscais 4 e 5 (zonas com menor poder aquisitivo na cidade) do que a demanda do déficit habitacional em 2000, a produção não foi capaz da diminuição do déficit em 2010, tornando questionável a precariedade da produção dessas novas habitações populares.

Gráfico 2 - Nº de Lotes de Loteamentos/Condomínios em projeto e Déficit Habitacional Urbano em Santa Cruz do Sul durante 2000/2010



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados fornecidos pela Fundação João Pinheiro e Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul.

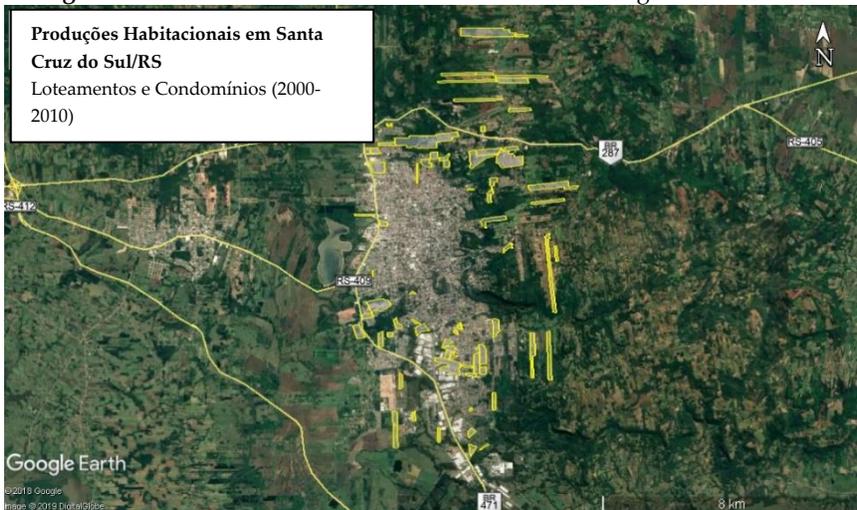
Portanto, ao observar o gráfico 2 a produção habitacional durante o período de 10 anos no município de Santa Cruz do Sul não está relacionada com a real demanda e combate ao déficit habitacional. E partir dessa incongruência entre oferta e demanda o município amplia cada vez mais seu déficit habitacional, que por sua vez cria mais habitações sem situação de vulnerabilidade social e urbana.

3.3. Produção habitacional e cidade fragmenta e dispersa

Em conjunto com a produção desses novos empreendimentos residenciais, a cidade média de Santa Cruz do Sul se faz de modo fragmentado e disperso. E uma cidade dispersa traz consigo numerosos impactos econômicos, sociais e ambientais (HERMIDA et al., 2015). Os impactos econômicos são aqueles relacionados a serviços básicos e infraestrutura e equipamentos que as zonas afastadas dos centros urbanos demandam. Os impactos sociais, mesmo difíceis de serem mensurados, referem-se à equidade social, a perda de comunidade, a segregação e a polaridade; já os impactos ambientais estão relacionados ao impacto da poluição do ar e a segurança do tráfego pelas longas distâncias nessas cidades

dispersas (HAMPTON, 2010). Por conseguinte, a literatura enfatiza a insustentabilidade urbana das intensas expansões que criam vazios urbanos com desconexões viárias, problemas na qualidade do ar pelo uso do automóvel e segregação socioespacial pela produção dispersa nas cidades. Logo, observou-se conforme localização georreferenciada dos empreendimentos (Figura 2), as habitações em projeto no período entre 2000 e 2010 foram direcionadas para a periferia urbana, criando um espaço fragmentado com pouca conectividade do sistema viários entre esses novos parcelamentos (i.e. em formato de espinha de peixe).

Figura 2 - Loteamentos e condomínios entre 2000 e 2010 georreferenciados



Fonte: Imagem produzida pelos autores a partir de dados fornecidos pela Prefeitura de Santa Cruz do Sul.

Para tanto, a criação de vazios urbanos, com desconexão da malha viária e distanciamento dos loteamentos e condomínios das áreas comerciais e de serviços, não apenas aumenta a dependência do automóvel como também é geradora de problemas ambientais e aumenta a demanda por investimentos públicos em infraestrutura como saneamento, energia, estrutura viária e mobilidade urbana, e serviços nas áreas da saúde, educação, praças/parques e demais equipamentos comunitários. Assim, a

produção habitacional deve estar relacionada com a demanda do município e objetivos da política habitacional, caso contrário haverá uma superprodução de lotes desconexos à malha urbana e distantes de equipamentos básico que criaram uma cidade fragmentada e dispersa além de sua real necessidade.

Conclusão

As políticas e planos habitacionais deram instrumentos e incentivos para a produção habitacional nos municípios, entretanto a população mais carente continua com demanda habitacional frente a grande oferta e produção de habitações. A superprodução habitacional ultrapassou os valores do déficit habitacional, que não diminuem ao longo dos anos. O incremento do nº de domicílios urbanos vagos, também, não justificou a necessidade de superprodução habitacional. E conforme já discutido por outros autores o número dos domicílios vagos no Brasil seriam suficientes para a diminuir grande parte do déficit habitacional, assim como sanar efetivamente em algumas regiões.

Em suma, assim como as políticas habitacionais enfrentam dificuldades ao sanar o déficit habitacional no Brasil, a cidade média de Santa Cruz do Sul também não obteve sucesso. Em ambas os níveis administrativos, Federal e Municipal, não foi atingido satisfatoriamente seus objetivos como foram planejados (i.e.; o déficit habitacional quantitativo e qualitativo, a questão fundiária, o problema dos domicílios vagos, a fragmentação do espaço urbano e o contínuo crescimento e adensamento da periferia urbana). Já que a oferta habitacional não demonstra estar relacionada em enfrentar a demanda do déficit habitacional. E, o território que deveria ser regulado por políticas públicas coesas, acaba sendo configurado e reconfigurado de forma fragmentada por interesses privados de seus agentes intrigados em um capital, aprofundando a segregação social pela não utilização da oferta de habitações para a demanda habitacional ao exercer forte influência junto a frágil regulação do poder público.

Por fim, analisar a rede de agentes, o déficit habitacional, o número de domicílios vagos e a produção habitacional em um determinado período de tempo e lugar demonstram que esses indicadores justificam a configuração territorial dos municípios. Esses que podem representar cidades mais ou menos segregadas, dispersas e fragmentadas.

Referências

ALVES, J. E. D.; CAVENAGHI, S. M. Déficit habitacional, famílias conviventes e condições de moradia. In: **II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações sociais, Econômicas e Territoriais**. Rio de Janeiro: 2006.

AREND, Silvio C. El al. Observando o desenvolvimento regional do Vale do Rio Pardo: Notas sobre as dinâmicas econômicas recentes. **Barbarói**, Santa Cruz do Sul, n.54, p., jul./dez. 2019.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982, p.135.

BOHM, Thaís. Minha Casa Minha Vida não reduziu déficit habitacional, afirma estudo. **Jornal do Senado**, Brasília, terça-feira, 20 de fevereiro de 2018 - ano XIV- nº 622.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A Produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979. 166 p

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista**

Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n.1, p.70 – 104. 2008.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A Cidade**. São Paulo: Contexto, 2007.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

CORRÊA, Roberto L. Sobre Agentes Sociais, Escala e Produção do Espaço: Um texto para discussão. In: CARLOS. Et al. **A Produção Social do Espaço Urbano: agentes e processo, escalas e desafios**. São Paulo: **Contexto**, 2014.

DOMINGOS, Nadion Florindo; FERNANDES JUNIOR, Valtair. O déficit habitacional no Brasil frente às políticas públicas de habitação. **Anais do Seminário Científico da FACIG**, n. 2, p.01-07, 2017.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Centro de Estatística e Informações. **Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2015**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Centro de Estatística e Informações. **Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil, municípios selecionados e microrregiões geográficas**: 2. ed. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional referência 2010**: Banco de dados pelo instalador da Fundação João Pinheiro. Disponível em: <http://novosite.fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 27 jan. 2020.

HAMPTON, Frank. **From Urban Sprawl to Compact City: Analysis of urban growth management**. Alemanha: VDM, 2010.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HERMIDA, M. Augusta; HERMIDA, Carla; CABRERA, Natasha; CALLE, Chistian. La densidad urbana como variable de análisis de la ciudad: El caso de Cuenca, Ecuador. **EURE**, Ecuador, Vol 41, nº 124, pp. 25-44. 2015.

KLINK, Jeroen; SOUZA, Marcos Barcellos de. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. In: **Cadernos Metrópole**, Financeirização, mercantilização e urbanismo neoliberal, nº 39, vol. 19, 2017.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

SANTA CRUZ DO SUL. Prefeitura Municipal de Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Dados de loteamentos e condomínios georreferenciados de Santa Cruz do Sul**. Santa Cruz do Sul, 2019.

SILVEIRA, R. L. L. da. **Cidade, Corporação e Periferia Urbana: acumulação de capital e segregação espacial na (re) produção do espaço urbano**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003, 242 p.

SILVA, P. J. R. **Padrões emergentes: consumo, produção, ocupação e uso do espaço urbano Santa Cruz do Sul**. 2015. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Pós-graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2009.

SANTOS, Milton. O dinheiro e o território. **GEOgraphia**, Niterói, ano 1, nº 1. 1999.

A EFETIVIDADE DO ESTATUTO DA CIDADE PARA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO: AVANÇOS E LIMITAÇÕES EM CIDADES MÉDIAS DO RIO GRANDE DO SUL

Fernanda Teixeira Jardim

Introdução

O Estatuto da Cidade (EC) é uma lei Federal, aprovada em 2001, que trata da política urbana do Brasil, construída a partir de um amplo debate pela reforma urbana e de reivindicações de movimentos sociais que lutavam por melhorias nas condições de vida nas cidades. Esta lei, originária de intensas negociações no Congresso Nacional, levando treze anos para sua aprovação, é considerada um marco legal, de reconhecimento internacional, por introduzir o direito à cidade no ordenamento jurídico brasileiro, trazendo instrumentos para colocar em prática a função social da propriedade e para a construção de cidades mais justas, sustentáveis e democráticas.

Paradoxalmente, enquanto o país se destaca, inclusive internacionalmente, por suas inovações normativas, como ter sido inscrito no Rol de Honra da ONU (UN-HABITAT), em 2006, somente pelo fato de ter aprovado a lei (FERNANDES, 2016), no momento atual, verificamos um sentimento de certa descrença nesta lei tão importante para o país e isso decorre dos questionamentos quanto a sua efetividade. Nesta direção que se propõe a pesquisa, motivada a compreender o quanto já se avançou na aplicação do Estatuto da Cidade e quais ainda são os desafios para a sua efetividade. Assim, busca-se apreender, no contexto local de sua implementação, os fatores que condicionam e interferem para a sua efetividade e, portanto, influenciam na construção ou no adiamento da reforma urbana no Brasil. Debate

que é fundamental para os dias atuais, especialmente diante de ameaças concretas de desmonte desta proposta.

Considerando uma política nacional, aplicada em um território extenso e diversificado, o estudo se direcionou para apreender sua efetividade em cidades médias do Rio Grande do Sul, sendo selecionado os municípios de Santa Cruz do Sul e Bento Gonçalves para esta análise. Cidades médias que são compreendidas não somente pelo seu porte populacional¹, mas também por suas funções de intermediação e de articulação junto a rede urbana (OLIVEIRA; SOARES, 2014). Nesta perspectiva os processos urbanos que ocorrem nestas cidades apresentam características interconectadas as dinâmicas econômicas regionais e das interações espaciais que estas estabelecem com outros espaços (áreas rurais e outras cidades) da sua região, como para além dela (CORREIA, 2007). Assim assumimos um olhar sobre a formação urbana destes municípios e sua inserção urbana-regional, de forma a elucidar os processos urbanos e o contexto soioespacial em que é implementada a política.

A proposição da pesquisa parte do entendimento de que é necessário não só um olhar sobre os conceitos e princípios aos quais as normas e regulações representam, mas também que é preciso explorar como estas são apropriadas pelos agentes envolvidos no contexto local da sua implementação, seus interesses e relações de poder, bem como os efeitos que estas exercem sobre a produção do território. Deste modo, foi avaliado a aplicação dos instrumentos urbanísticos do EC nos Planos Diretores (PD) que foram aprovados após 2001 (dada de instituição da lei), nos municípios de Santa Cruz do Sul e Bento Gonçalves, bem como, a conformidade das políticas urbanas municipais aos objetivos e diretrizes desta nova ordem urbanística trazida pelo EC. Para tanto, utilizou-se a análise de documentos, tais como Plano Diretor, diagnósticos e relatórios técnicos, além de dados primários coletados em entrevistas que

¹ Segundo classificação do IBGE, os municípios de porte médio são os que possuem população entre 100 a 500 mil habitante.

foram realizadas no período de agosto de 2018 à novembro de 2018, com agentes comunitários, gestores, técnicos da administração pública do município, representante do Ministério Público e membros de entidades que participam dos Concelhos de gestão urbana municipais.

O artigo apresenta primeiramente uma explanação sobre a urbanização brasileira e o direito à cidade, buscando elucidar as lutas urbanas e o contexto em que se insere a construção do Estatuto da Cidade, assim como, o projeto político que este representa para o país. Após, o Estatuto da Cidade é apresentado, trazendo as novas concepções jurídica e de planejamento urbano que este introduz, além de seus instrumentos urbanísticos. Adentrando nas análises, subdividimos em duas parte os resultados. Na primeira cada município é analisado particularmente, mostrando suas características, sua formação urbana e a implementação dos instrumentos e das diretrizes do Estatuto da Cidade, bem como os entraves, as principais dificuldades para colocar em prática a política no âmbito de cada município. Já na segunda parte, foram compilados os resultados encontrados nos dois municípios, apresentando a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Nas considerações finais, constrói-se uma síntese, delineando os avanços e as limitações da política urbana, explorando os fatores que interferem na sua efetividade.

1. Urbanização brasileira e o direito à cidade

A urbanização, segundo Lefebvre (1999), é um fenômeno que nasce da industrialização e se impõe à escala mundial, num processo de implosão e explosão da cidade, que definem a problemática urbana. Neste sentido, de um lado temos uma enorme concentração (de riqueza, de população, de atividades, de instrumentos e de pensamentos), de outro os fragmentos, os resíduos, desta concentração, caracterizado pelas periferias, subúrbios, o êxodo rural. Um fenômeno que vem para destruir com

as estruturas da cidade, transformando-a e criando uma outra realidade urbana, marcada pelos conflitos e contradições.

Um processo global, de disseminação da lógica de produção capitalista e de generalização da sociedade urbana, anunciado por Lefebvre no final da década de 60, que assume na contemporaneidade, combinado ao processo de globalização, seu ápice em uma “urbanização plenária”. Isto é, com a intensificação deste processo, não só manifestada com a expansão contínua das cidades, cidades-região e megacidades-regiões, mas também, com a transformação socioespacial de diversos assentamento urbanos, nas mais variadas dimensões/densidades e localizações. Assim como, a vinculação de toda a superfície planetária (incluindo áreas rurais, naturais) e as camadas subterrâneas e atmosféricas às estratégias de acumulação capitalista, interconectadas ao processo de urbanização mundial (BRENNER, 2018).

Este padrão de urbanização capitalista, ao longo do seu desenvolvimento, vêm gerando contradições cada vez mais complexas e acentuadas, sendo a desigualdade um dos seus principais frutos, que se manifesta em todas as escalas espaciais (CARLOS, 2007). O espaço urbano se reproduz privilegiando o capital, ocasionando exclusão, segregação socioespacial, degradação ambiental e disparidades nas condições de vida. Em países periféricos estas contradições emergem de forma ainda mais expressivas, se comparadas a dos países considerados desenvolvidos. No Brasil, o desenvolvimento de uma “urbanização dependente”, gerou profundas desigualdades socio-econômicas e um espaço urbano caracterizado pela precariedade, irregularidade e ilegalizada, com a negação do direito à cidade para a maioria, situação que se reflete por toda a região latino-americana. Uma realidade que decorre do favorecimento conferido a uma parcela da sociedade brasileira, com a colaboração, inclusive, do Estado para sua ampliação e manutenção.

Neste sentido, a luta pela cidade é um produto das contradições que estão presentes na formação urbana do Brasil. O direito à cidade aparece como questão no momento em que a

sociedade vivencia a ruptura entre a apropriação e a dominação do espaço e as contradições que emergem deste processo. Isto se expressa nos conflitos de uso-troca dos lugares na cidade (CARLOS, 2007). Como preconiza Lefebvre (2001), a superação desta situação requer a transformação da realidade urbana, por meio da transformação da cidade e a instauração do direito à cidade.

O direito à cidade, para além de uma reflexão teórica, é uma evidência empírica de uma convergência de esforços para o resgate, ou a conquista de direitos fundamentais, que tem a cidade como uma dimensão espacial da vida cotidiana. Isto é revelado pelos movimentos que surgem em todas as cidades do mundo quando a vida cotidiana das pessoas é afetada substancialmente pelos processos desiguais de produção do espaço urbano (MARGUTI; COSTA; GALINDO, 2016).

No Brasil, os movimentos sociais urbanos e suas demandas, especialmente os ligados às classes populares, foram importantes propulsores para incorporar o direito à cidade na agenda política. Estes apontam para uma nova cultura política, assentada em direitos coletivos, onde a questão urbana é confrontada através do questionamento das ações do Estado e do planejamento urbano, e de sua relação com os reflexos dos condicionantes do mercado no desenvolvimento urbano (JACOBI, 1980). Durante o processo de redemocratização, no início dos anos 80, os movimentos que se articularam em torno do projeto da reforma urbana para o país tiveram grandes êxitos no campo normativo com a introdução do capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988, nos seus artigos 182 e 183, e depois em 2001, com a lei do Estatuto da Cidade, que traz instrumentos para regulamentação da função social da cidade e da propriedade e a para o planejamento e gestão democrática da cidade.

O Estatuto da Cidade é considerado, portanto, uma lei marco que instaura uma nova ordem jurídico-urbanística no Brasil ancorada pelos princípios Constitucionais e no direito à cidade. Traz consigo efeitos concretos, seja na formulação do planejamento e das políticas públicas nas esferas municipais, seja na possibilidade de

reivindicar direitos nas instâncias jurídicas ou como bandeira nos pleitos dos movimentos sociais em suas demandas pontuais/locais ou para tratar de questões mais amplas. Contudo, a sua efetiva realização ainda é um projeto em disputa, tanto em termos discursivos como práticos, e sua aplicação tem sido permeada por controvérsias em relação aos efeitos de sua utilização. Assim, completando duas décadas da promulgação da lei é imprescindível compreender os desafios enfrentados em relação a sua implementação e os limites para alcançar um desenvolvimento urbano mais equitativo e justo, impulsionando as transformações necessárias para estabelecer o direito à cidade no Brasil.

2. O estatuto da cidade e sua aplicação

O Estatuto da Cidade (Lei Federal 0.257 de 2001) trouxe uma série de instrumentos urbanísticos para a política urbana a serem utilizados pelos municípios, de forma a se efetivarem os princípios e direitos da Constituição Federal. Desta forma, seus princípios gerais devem ser introduzidos na política urbana de cada município, respeitando as realidades locais, e traduzidas em leis municipais, especialmente o Plano Diretor, que deve ser formulado para os municípios com mais de vinte mil habitantes, entre outras situações especificadas na lei². Seu objetivo principal é promover o desenvolvimento das cidades de forma sustentável e com maior justiça social, assim como, a democratização da gestão urbana, tornando-a mais participativa (FERNANDES, 2001). Para além de uma normatização territorial, a lei vem trazer novas concepções, tanto jurídicas quanto de planejamento e gestão urbana, apresentando instrumentos urbanísticos que induzirão os

² O EC ratifica a Constituição Federal ao obrigar os municípios com mais de 20 mil habitantes a terem seus Planos Diretores, porém impõe prazos para a sua aprovação e improbidade administrativa ao Prefeito que não o providenciasse. O prazo estabelecido era até outubro de 2006, o qual foi prorrogado posteriormente, pela lei 11.673/2008, para junho de 2008.

processos territoriais necessários para concretização de seus objetivos, como expõe a tabela 01.

Conforme Rolnik (2002), o **primeiro** conjunto de instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade, pretende coibir a especulação imobiliária e consagrar a separação entre o direito de propriedade do direito de construir, contribuindo para justiça social e a sustentabilidade. Como instrumentos destacam-se o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) progressivo no tempo, a desapropriação com pagamento em títulos, a outorga onerosa do direito de construir (OODC), as operações urbanas consorciadas (OUC), entre outros. Aqui também incluímos o Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV).

O **segundo** conjunto de instrumentos, conforme a autora (*ibid.*), trata da regularização fundiária de áreas ocupadas e não tituladas da cidade, com o objetivo de garantir o direito à moradia e o direito à cidade, proporcionando maior justiça social. Entre esses instrumentos estão: Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Concessão de Direito Real de Uso, Concessão de Uso para fins de Moradia e Usucapião Especial de Imóvel urbano.

Por último, o **terceiro** conjunto de instrumentos, apresentado por Rolnik (2002), vem incorporar a participação direta (e universal) dos cidadãos nos processos decisórios, tendo como objetivo a democratização da gestão e do planejamento urbano. Tais instrumentos são: Audiências públicas, Plebiscitos, Referendos, Conselhos, além da obrigatoriedade de aplicação de Orçamento Participativo e da participação da população na elaboração do Plano Diretor.

Tabela 01 – Estatuto da Cidade, concepções jurídicas, concepções de planejamento e gestão urbana e instrumentos urbanísticos

<i>Concepções Jurídicas</i>	<i>Concepções de Planejamento e Gestão Urbana</i>	<i>Instrumentos urbanísticos</i>
• Direito de propriedade limitado à função social	• Gestão urbana pactuada: democrática e participativa	• Coibir especulação imobiliária (IPTU progressivo,

<ul style="list-style-type: none"> • Função social da cidade: distribuição equitativa dos benefícios urbanos e proteção ambiental • Separação do direito de propriedade do direito de construir (concessões urbanísticas administradas pelo poder público) • Direito à moradia digna (habitabilidade, segurança da posse, localização adequada e cidadania). 	<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento propositivo, indutor de processos territoriais (maior gerência do poder público sobre os mercados) • Promover o desenvolvimento socio-espacial: garantir qualidade de vida e justiça social • Promover políticas públicas redistributivas e universalistas • Reconhecer a diversidade socio-espacial e cultural das cidades 	<p>Parcelamento e utilização compulsórios, etc.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recuperação de mais valias e promoção do Desenvolvimento Urbano (Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do Direito de Construir, Operações Urbanas Consorciadas, etc.) • Promover a regularização fundiária e o direito à moradia (Zonas Especiais de Interesse Social, usucapião urbano) • Propiciar a participação direta dos cidadão nas decisões (Conselhos, Audiências Públicas, etc)
---	---	---

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Fernandes (2001), Osório (2006), Souza (2008) e Rolnik (2002).

Desde a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, houve um aumento considerável do número de Planos Diretores em todo o Brasil, assim como no Rio Grande do Sul³. Resultado decorrente da obrigatoriedade imposta pela lei, mas também dos incentivos e do suporte federal, com o Ministério das Cidades, criado em 2003 e com a campanha nacional dos Planos Diretores participativos, em 2006, que prestou auxílio aos Municípios para elaboração e

³ Conforme IBGE (2002/2015), em 2001, 17,63% dos municípios brasileiros tinham Plano Diretor, percentual que passou para 50,02% em 2015 e os municípios com mais de 20.000 habitantes, os percentuais passaram de 38,1%, em 2001 para 89,21% em 2015. No Rio Grande do Sul, em 2001, o percentual de municípios com Plano Diretor era de 34,27%, passando em 2015 para 57,74%, já os municípios com mais de 20.000 habitantes, o percentual em 2015 chega à quase 100%.

reformulação de seus Planos Diretores, de forma a implementar a cartilha da reforma urbana e do Estatuto da Cidade no Brasil. Contudo, o acréscimo quantitativo no número de Planos Diretores não necessariamente reflete um ganho qualitativo em termos de adesão destes Planos às diretrizes e instrumentos do Estatuto da Cidade, bem como sua efetiva aplicação.

Estudos revelam (MONTADON; SANTOS JUNIOR, 2011; BALBIM; KRAUSE; NETO, 2014) que em inúmeros municípios brasileiros, incluindo os do estado do Rio Grande do Sul, os instrumentos do Estatuto da Cidade foram amplamente utilizados⁴, especialmente nos de maior porte, no entanto, na maioria dos municípios estes são meramente citados nos Planos Diretores para uma regulamentação posterior. Isto significa que os instrumentos não possuem condições de operacionalização. Além disso, constata-se nestes estudos que muitos municípios não promoveram um debate sobre as questões urbanas, gerando Planos Diretores modelos, descompassados do ambiente local e não definindo estratégias claras para aplicação dos instrumentos. Portanto, em grande parte dos municípios, a incorporação das diretrizes e instrumentos do Estatuto da Cidade não veio acompanhada de um efetivo rebatimento territorial (MONTADON; SANTOS JUNIOR, 2011).

Cada instrumento urbanístico apresentado no Estatuto da Cidade foi proposto com objetivos específicos, de produzir efeitos territoriais que possam levar a cidades mais justas e sustentáveis. Neste sentido é fundamental a avaliação quanto a aplicação destes instrumentos e de sua utilização em consonância com as diretrizes do Estatuto da Cidade. O conjunto de estudos levantados⁵, apontam que este processo tem se dado de forma bastante

⁴ Por meio de pesquisa própria (IBGE, 2015), verificou-se uma ampla utilização de alguns instrumentos urbanísticos introduzidos pelo EC nos municípios do Rio Grande do Sul com mais de 20 mil habitantes, tais como: zona ou área de interesse social (88%); solo criado ou outorga onerosa do direito de construir (73%); operações urbanas consorciadas (62%); estudo de impacto de vizinhança (78%).

⁵ Além dos estudos já referenciados, outros são mencionados em JARDIM (2020).

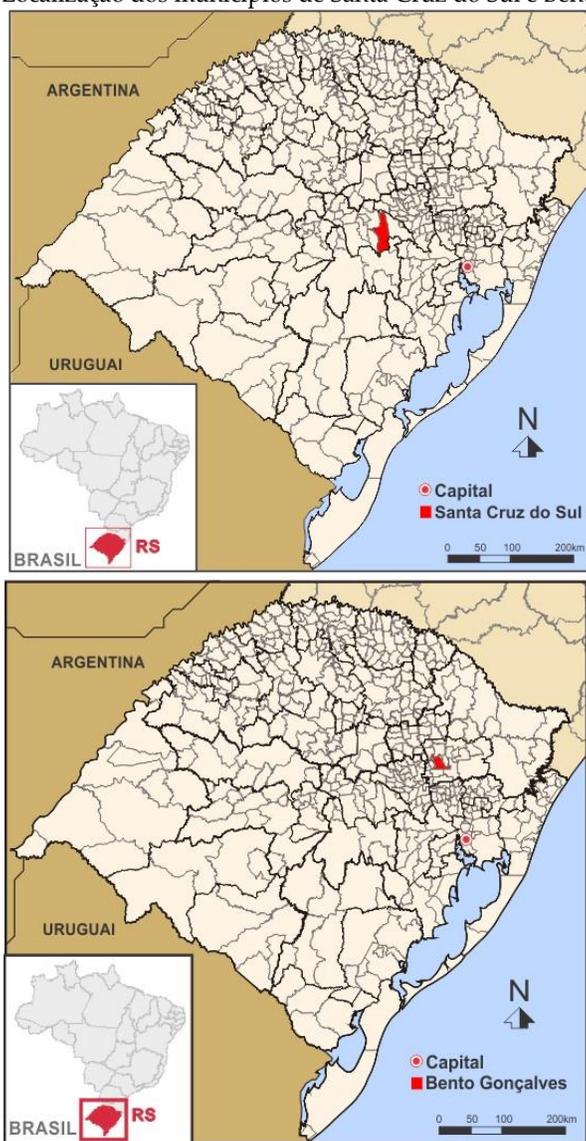
controversa em todo o Brasil e no Rio Grande do Sul não tem sido diferente. Diante deste cenário, buscaremos compreender os processos de implementação do Estatuto da Cidade nas cidades médias de Santa Cruz do Sul e Bento Gonçalves.

3. Efetividade do estatuto da cidade nas cidades médias de Santa Cruz do Sul e Bento Gonçalves

Os municípios de Santa Cruz do Sul e Bento Gonçalves são classificados, segundo o IBGE, como municípios de porte médio, por possuem população entre 100 à 500 mil habitantes. Ambos encontram-se inseridos fora do perímetro metropolitano⁶ (Figura 02) e se articulam intensamente com outros municípios de sua região de influência, como também com demais de hierarquias superiores da rede urbana do estado. Apesar de suas especificidades e particularidades, desempenham papéis de intermediação e exercem forte atratividade econômica e populacional, propiciando o desenvolvimento econômico e o dinamismo de suas funções urbanas, gerando externalidades urbanas para sua região. Neste sentido, tendem a expansão urbana e ao crescimento dos investimentos imobiliários. Mas também, tentem a retratar as desigualdades de acesso à cidade, tal como já ocorre nas grandes metrópoles brasileiras, o que denota a importância do planejamento urbano nestas cidades e seu alinhamento com os preceitos do Estatuto da Cidade.

⁶ Utilizamos a denominação de municípios não metropolitanos aqueles que não fazem parte da Região Metropolitana de Capital estadual, Porto Alegre (RMPA).

Figura 02 – Localização dos municípios de Santa Cruz do Sul e Bento Gonçalves



Fonte: Elaborado pela autora.

3.1 Formação urbana e a implementação dos instrumentos do estatuto da cidade em Santa Cruz do Sul

Santa Cruz do Sul é um município com população de 118.374 mil habitantes, segundo censo demográfico do IBGE de 2010, inserido na região do Vale do Rio Pardo, na regionalização dos COREDEs (Conselhos Regionais de Desenvolvimento), em que exerce forte centralidade. Sua economia é baseada na atividade industrial, voltada especialmente à cadeia produtiva do tabaco, que historicamente esteve atrelada a cidade e aos municípios da região, conferindo um relativo dinamismo econômico. Em Santa Cruz do Sul encontram-se as principais indústrias do tabaco do Brasil, contribuindo para a economia do estado, em que ocupa o posto de oitavo maior PIB (Produto Interno Bruto) do Rio Grande do Sul, em 2016. Outras atividades econômicas também se destacam na cidade, como o comércio e o serviço, em grande parte impulsionados pela estruturação do setor industrial. Cabe destacar que como cidade média, caracterizada pelas suas funções de intermediação, Santa Cruz do Sul atende por meio de suas atividades urbanas a sua região de influência, com serviços especializados de saúde, educação e sediando empresas e instituições públicas e privadas (SILVEIRA; BRANDT; SILVEIRA, et al, 2018).

A atividade industrial, a presença do capital fumageiro e o dinamismo econômico do município, contribuíram para o aumento populacional e um expressivo crescimento urbano, sobretudo a partir da década de 70, com a demanda de força de trabalho industrial. Intensa urbanização que representou profundas alterações socioespaciais na cidade. Estas relacionadas com a contínua e acelerada ampliação do perímetro urbano, pelo crescimento de inúmeros empreendimentos imobiliários em áreas valorizadas da cidade, como a verticalização e a densificação da área central e a explosão de condomínios fechados. Assim como, com o aumento significativo das ocupações irregulares na periferia urbana (SILVEIRA, 2005).

Neste sentido, a urbanização em Santa Cruz do Sul retrata processos interconectados e articulados com as dinâmicas próprias do sistema capitalista, em que o espaço urbano local passa a (re)produzir (SILVEIRA, 2005). Como resultado, verifica-se processos de segregação, com uma clara diferenciação socioespacial que se estabelece na cidade. Assim, zonas da cidade concentram a população pobre e as ocupações irregulares, sendo as mais precárias de infra-estrutura e de investimentos, mas que também são os locais prioritários para a implementação dos programas habitacionais de baixa renda promovidas pelo poder público. Por outro lado, outras áreas da cidade são valorizadas e atraem os investimentos públicos e privados, como nas áreas centrais, e a tendência de expansão urbana, que vem deixando no seu interior vazios urbanos e acarretando em fragmentação territorial. Desafios que colocam em perspectiva a atividade de planejamento urbano, para dar luz a estes problemas e trazer soluções. Como avaliaremos através da análise do Plano Diretor e dos instrumentos urbanísticos empregados na cidade.

O primeiro Plano Diretor do município, após o Estatuto da Cidade, foi a Lei Complementar 335 de 2007. O Plano Diretor passou por renovação e em abril de 2019 aprovou a Lei Complementar 741, que instituiu o novo Plano Diretor⁷. Conforme quadro 01, podemos verificar que o Plano Diretor anterior, de 2007, já menciona todos os instrumentos analisados, com exceção do consórcio imobiliário. O Plano Diretor atual também não faz menção a este instrumento, mas ele consta na Lei que regulamenta as Zonas de Interesse Social, como possibilidade de uso para promoção de intervenções em ZEIS.

⁷ Cabe destacar que a pesquisa, bem como as entrevistas, foram realizadas antes da aprovação do Plano Diretor. Contudo, o projeto de lei já estava delineado pelo executivo e em aprovação no legislativo, não trazendo prejuízos aos resultados que serão apresentados.

Quadro 1 - Plano Diretor e instrumentos de Planejamento Urbano em Santa Cruz do Sul

SANTA CRUZ DO SUL					
	EXISTE	LEI	ANO	APLICA	OBSERVAÇÕES
PLANO DIRETOR ANTERIOR	SIM	335	2007	-	
PLANO DIRETOR ATUAL	SIM	741	2019	-	
INSTRUMENTOS					
PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPLUSÓRIOS	SIM, PD	741	2019	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação. Já mencionado no PD 2007.
IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO	SIM, PD	741	2019	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação. Já mencionado no PD 2007.
DESAPROPRIAÇÃO COM PAGAMENTO EM TÍTULOS	SIM, PD	741	2019	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação. Já mencionado no PD 2007.
CONSÓRCIO IMOBILIÁRIO	SIM, LC 530/12	530	2012	NÃO	Menciona na legislação específica que regula ZEIS.
OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR	SIM, PD	741	2019	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação. Já mencionado no PD 2007.
DIREITO DE SUPERFÍCIE	SIM, PD	741	2019	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação. Já mencionado no PD 2007.
TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR	SIM, PD	741	2019	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação. Já

					mencionado no PD 2007.
OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS	SIM, PD	741	2019	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação. Já mencionado no PD 2007.
DIREITO DE PREEMPÇÃO	SIM, PD	741	2019	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação. Já mencionado no PD 2007.
ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL	SIM, LC 530/12	530	2012	SIM	–
USUCAPIÃO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA	SIM, PD	741	2019	NÃO	Consta no Plano Diretor, mas não é utilizado. Já mencionado no PD 2007.
CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO	SIM, PD	741	2019	SIM	–
ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA	SIM, PD	741	2019	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação. Já mencionado no PD 2007.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de informações da legislação e entrevistas.

O relatório demonstra que os instrumentos do Estatuto da Cidade foram mencionados no Plano Diretor, desde sua primeira versão em 2007, remetendo a regulamentação por meio de legislação específica, sendo que não há definição quanto a prazos para aprovação destas leis. A exceção para a Zona Especial de Interesse Social, que foi regulamentada pela lei 530 de 2012, definindo parâmetros para a instituição de áreas para habitação popular e regularização fundiária. Fica evidente, portanto, a baixa efetividade do Estatuto no município de Santa Cruz do Sul,

considerando que a maioria dos instrumentos estão citados no Plano Diretor, mas não são autoaplicáveis. Ainda, passados doze anos da aprovação do primeiro Plano Diretor após o Estatuto da Cidade, os instrumentos não foram regulamentados, não estão sendo utilizados, como também não foram contemplados no atual Plano Diretor. A pesquisa de campo, por meio das entrevistas, identificou, ainda, que são poucas as iniciativas para colocar em prática estes instrumentos. Neste sentido, o planejamento se apresenta muito técnico e pouco propositivo, sendo que as principais discussões se concentram em torno da definição de padrões construtivos e de uso do solo. Não assumindo, portanto, os processos que estruturam a reprodução do urbano e que acarretam nos principais problemas enfrentados na cidade, tais como a especulação imobiliária e a segregação socioespacial.

A principal justificativa relatada pelos entrevistados para que os instrumentos não fossem regulamentados foi a falta de dados e de estudos técnicos para um diagnóstico da realidade local e que pudesse subsidiar a proposição e operacionalização dos mesmos. Também foram apontadas deficiências na estrutura de planejamento, como a falta de recursos, de técnicos capacitados ou de um planejamento continuado. Assim como desinteresse, seja por parte dos gestores, em função do seu comprometimento político com segmentos da sociedade que não se beneficiariam com a implementação da proposta, quanto por parte dos técnicos e da sociedade em geral, por desconhecimento.

3.2 Formação urbana e a implementação dos instrumentos do estatuto da cidade em Bento Gonçalves

O município de Bento Gonçalves, com população de 107.278 mil habitantes, segundo censo demográfico do IBGE de 2010, está localizado na região serrana do estado, pertencendo ao COREDE Serra. Região que se caracteriza pela concentração populacional e por seu dinamismo econômico, condensando grande parte das atividades urbana, industrial e de serviços do estado, sendo a

terceira maior região em termos de concentração populacional e o terceiro maior PIB do Rio Grande do Sul (BERTÊ; LEMOS; TESTA, et al, 2016). Também pertence a Região Metropolitana da Serra Gaúcha, instituída em 2003, cuja cidade sede é Caxias do Sul. A pesar de não ser o núcleo urbano principal da sua região, Bento Gonçalves polariza e comanda diversos municípios da sua região (REGIC, 2007), gerando externalidades em decorrência das suas funções urbanas e da sua atividade industrial, que se baseia na produção moveleira e de vinhos. A atividade turística também é muito presente na região, tendo em vista seu patrimônio cultural e paisagístico, que potencializa, além das atividades de comércio e serviço, uma crescente valorização dos seus produtos, especialmente com a certificação de origem dos vinhos e de outras mercadorias e produtos locais. Contribuindo também para uma crescente valorização do solo, tanto o urbano quanto o rural.

Bento Gonçalves, como outros municípios brasileiros, teve seu desenvolvimento urbano bastante acelerado em decorrência da atividade industrial, que atraiu a população para as áreas urbanas em busca de empregos no setor industrial e de serviços. Como consequência, teve um notório desenvolvimento econômico, mas também contribuiu para uma crescente concentração de renda e exclusão social. Este processo é percebido nas desigualdades socioeconômicas demarcadas no seu território. Devido a sua configuração física-territorial, o crescimento urbano se caracterizou pela rápida expansão do perímetro urbano, decorrente da especulação imobiliária, contudo, limitado pelas barreiras físicas e topográficas (altas declividades) e pelas áreas rurais de interesse de preservação, muito em função da sua valorização devido a atividade turística (Vale dos Vinhedos e Caminho de Pedras). Isso acarretou numa supervalorização do solo, tanto destas áreas rurais, que se vinculam fortemente as atividades urbanas, mas especialmente nas áreas centrais, altamente densificada e verticalizada, inserida em uma região mais plana da cidade. Já a população pobre ocupa a região periférica e as áreas ambientais e de risco, em locais de encostas íngremes e precárias de infra-

estrutura urbana (CAPRARA; TORRES, 2011). Processos que caracterizam a ordem excludente da urbanização brasileira e criam espaços extremamente paradoxais, que definem a problemática urbana, como aponta Lefebvre (1999). Configuram-se, portanto, os desafios a serem assumidos pelo planejamento urbano, envolvidos nas suas particularidades locais. Assim, seguiremos com a avaliação do que foi implementado no município em relação aos instrumentos e aos princípios do Estatuto da Cidade.

Em Bento Gonçalves, o primeiro Plano Diretor que foi elaborado pós o Estatuto da Cidade, foi em 2006. Depois deste, houve uma revisão que foi aprovada em julho de 2018, a Lei Complementar 200/2018, contudo, alguns instrumentos já foram regulamentados desde 2006 (quadro 02). O município já utiliza, desde 2006 os seguintes instrumentos: Outorga Onerosa do Direito de Construir; Zona Especial de Interesse Social e; o Estudo de Impacto de Vizinhança. A transferência do direito de construir foi regulamentada em 2016, por meio de uma legislação específica, a LC 6130/2016. Já os demais instrumentos que estavam mencionados no Plano de 2006, não foram regulamentados. Nesta nova versão do Plano Diretor, a LC 200/2018, os instrumentos são apresentados, remetendo a regulação posterior, mediante a aprovação de uma legislação específica, sendo que não foi definido prazo para a aprovação destas leis.

Quadro 2 - Plano Diretor e instrumentos de Planejamento Urbano em Bento Gonçalves

BENTO GONÇALVES					
	EXISTE	LEI	ANO	APLICA	OBSERVAÇÕES
PLANO DIRETOR ANTERIOR	SIM	-	2006	-	
PLANO DIRETOR ATUAL	SIM	200	2018	-	
INSTRUMENTOS					
PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU	SIM, PD	200	2018	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação. Já

UTILIZAÇÃO COMPLUSÓRIOS					mencionado no PD 2006.
IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO	SIM, PD	200	2018	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação. Já mencionado no PD 2006.
DESAPROPRIAÇÃO COM PAGAMENTO EM TÍTULOS	SIM, PD	200	2018	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação. Já mencionado no PD 2006.
CONSÓRCIO IMOBILIÁRIO	NÃO	-	-	NÃO	-
OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR	SIM, PD	200	2018	SIM	Instrumento utilizado desde 2006, regulamentado no Plano Diretor anterior.
DIREITO DE SUPERFÍCIE	SIM, PD	200	2018	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação. Já mencionado no PD 2006.
TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR	SIM, LC 6130/16	6130	2016	SIM	Instrumento regulamentado pela lei 6130/2016.
OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS	SIM, PD	200	2018	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação. Já mencionado no PD 2006.
DIREITO DE PREEMPÇÃO	SIM, PD	200	2018	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação. Já mencionado no PD 2006.
ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL	SIM, PD	200	2018	SIM	Instrumento utilizado desde 2006, regulamentado no

					Plano Diretor anterior.
USUCAPIÃO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA	SIM, PD	200	2018	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação. Já mencionado no PD 2006.
CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO	NÃO	-	2018	NÃO	-
ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA	SIM, PD	200	2018	SIM	Instrumento utilizado desde 2006, regulamentado no Plano Diretor anterior.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de informações da legislação e entrevistas.

Neste sentido, identificamos que em Bento Gonçalves alguns dos instrumentos do Estatuto da Cidade já são utilizados desde a primeira versão do Plano Diretor após o Estatuto da Cidade, o que representa um ganho em termos de planejamento para a cidade e de experiências acumuladas. Muitos dos instrumentos que já eram utilizados sofreram alterações e melhorias na proposta de revisão de 2018. Entretanto, os demais instrumentos não regulamentados, especialmente os visam coibir a especulação imobiliária e propiciar que a propriedade cumpra a sua função social, tais como o IPTU progressivo e o parcelamento e edificação compulsório, não foram regulamentados neste período, demonstrando as resistências na aplicação de instrumentos de limitação do direito de propriedade.

Muitos dos entrevistados relataram que dificilmente tais instrumentos serão regulamentados, tendo em vista que requerem um maior embate político para sua implementação. Embate que foi percebido não somente no executivo, mas também no legislativo, tendo em vista as inúmeras propostas de alteração da proposta inicial do Plano Diretor para atender a interesses particulares. A estrutura de planejamento no município, por outro lado, é bem estruturada e conta com equipe técnica numerosa e capacitada, além

de estudos técnicos detalhados do seu território, com assessoria de equipe externa vinculada a uma instituição universitária. Assim, o Plano Diretor traz instrumentos bastante inovadores para a regulação territorial, mas não avança em questões mais polêmicas, como a proposição de instrumentos de combate à especulação imobiliária ou de recuperação de mais valias. Verifica-se também, uma narrativa bastante presente nos entrevistado para condução da política urbana por meio de uma lógica neoliberal, ou seja, à favor da iniciativa privada e do setor empresarial, sendo que muitos dos instrumentos e princípios do Estatuto da Cidade são considerados como “entraves” para os investimentos. Narrativas e ideologias que se refletem no planejamento urbano e na condução das políticas públicas do município, trazendo resultados diretos na efetividade do Estatuto da Cidade.

3.3 aplicação dos instrumento do estatuto da cidade em Santa Cruz do Sul e Bento Gonçalves

Analisaremos, agora, os instrumentos urbanísticos e sua aplicação nos municípios analisados, seguindo a classificação de Rolnik (2002): *instrumentos de indução do desenvolvimento urbano; instrumentos de regularização fundiária e; instrumentos de democratização da gestão urbana.*

Com relação aos *instrumentos de indução do desenvolvimento urbano*, destacamos que o Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo, e as Operações urbanas consorciadas não foram aplicadas nos municípios analisados. As operações urbanas consorciadas são justificadas pela inexistência de grandes projetos urbanos e pelo porte do município. Já os demais, contatamos resistências na aplicação de instrumentos de combate à especulação imobiliária e para efetivar a função social da propriedade, tendo em vista que requerem um maior embate político com setores sociais de grande poder econômico e político nas cidades. Situação que se reflete em todo o Brasil, especialmente, decorrente de uma cultura patrimonialista

predominante na nossa sociedade, que tornam tais medidas, também extremamente impopulares, como justifica um dos entrevistados, se referindo a aplicação do IPTU progressivo.

Bento Gonçalves avança com a aplicação dos instrumentos de desenvolvimento urbano com a utilização da Transferência do Direito de Construir e da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Contudo, verifica-se alguns problemas de gestão dos instrumentos e dos recursos levantados, principalmente pela falta de uma definição clara de sua destinação, o que traz questionamento em relação a sua efetividade, tendo em vista que acabam oferecendo concessões de índices indiscriminadamente, favorecendo aos interesses imobiliários, ao passo que sua função redistributiva, de investimento em áreas prioritárias, não é percebida. Já o Estudo de Impacto de Vizinhaça, também aplicado no município, trouxe melhorias para a cidade, a partir do momento que se exige dos empreendedores os investimentos urbanos e contrapartidas para instalação de empreendimentos. Entretanto, um dos objetivos deste instrumento, de favorecer a participação direta da população na gestão urbana, não tem se efetivado, em virtude da não instituição de processos consultivos e de divulgação.

Em relação aos *instrumentos de regularização fundiária*, destacamos que a análise destes instrumentos, como a aplicação de ZEIS e outros previstos no Estatuto da Cidade, não podem ser observados de forma isolada, portanto, é necessário um olhar sobre a política habitacional do município e sua relação com o conjunto da cidade, em sua totalidade. Neste sentido que as estratégias para provisão de habitação de interesse social também estão relacionadas a aplicação dos demais instrumentos de caráter redistributivo e do enfrentamento à especulação imobiliária que, como relatamos, não foram aplicados pelos municípios, o que só reforçam os quadros de injustiças de acesso à terra urbanizada e de segregação.

Constatamos que em ambos os municípios houve um progresso com a utilização das ZEIS, tanto para as áreas da cidade com ocupação irregular, que antes não eram incluídas ao planejamento urbano, e que agora passam a ser incorporadas para

fins de regularização fundiária, quanto na delimitação de ZEIS em áreas desocupadas para a produção habitacional por empreendedores privados. No entanto, em alguns aspectos esta política não avançou, especialmente em relação a localização das ZEIS e das novas habitações, fortalecendo processos de segregação socioespacial. As políticas habitacionais ainda são tratadas de forma isolada, setORIZADA e pouco articuladas com o planejamento da cidade. As políticas mais recentes, como o Programa Minha Casa Minha Vida, direcionadas em grande parte pela iniciativa privada, apesar dos expressivos números em termos de unidades habitacionais construídas, acabaram não atendendo a grande parte da população, os mais pobres e vulneráveis, assim como não garantindo o direito à cidade aos seus beneficiários, considerando a localização periférica e precária dos seus empreendimentos, que demandam pleitos da população por condições mínimas de vida, como por transporte, creches, entre outros.

Já em relação aos processos de regularização fundiária, identificamos que nestas cidades este processo têm ocorrido e se intensificado nos últimos anos, especialmente em decorrência do arrefecimento das políticas e investimentos em produção habitacional no âmbito do governo federal. No entanto, estas se concentram somente em áreas públicas, tendo em vista as novas possibilidades atribuídas pela Medida Provisória 759 de 2016 e a Lei 13.465 de 2017 (conhecida como REURB), permitindo conferir a concessão do título de propriedade de áreas públicas de ocupação irregular de baixa renda. Contudo, a prática predominante desta política tem avançado somente no aspecto jurídico, na concessão do título de propriedade, já a urbanização e a infraestrutura não tem acompanhado o processo. Neste sentido acreditamos que tais práticas e legislações são um retrocesso para a política urbana e habitacional, pois ferem com o direito à cidade e com princípios fundamentais delineados no Estatuto da Cidade e na Constituição Federal.

Quanto aos *instrumentos de democratização da gestão urbana*, verificamos que os municípios introduziram dispositivos de participação nos processos de gestão, como Conselhos, e na

construção do Plano Diretor, como audiências públicas e consultas na modalidade virtual. O que representa um avanço, considerando que antes do Estatuto da Cidade, o planejamento urbano era essencialmente técnico e pouco conhecido da população. Apesar da baixa eficácia das audiências pública e da participação direta da população, muitas questões discutidas e apresentadas nos Planos gerarem polêmicas e notícias em jornais, em ambos os municípios, e ações do Ministério Público em Bento Gonçalves, indicando alguma evolução. Todavia, a pesquisa também demonstrou fragilidades neste processo, produzindo por vezes, muitas discussões vazias ou pontuais, um conteúdo muito técnico e complexo que não alcança a todos os interessados, bem como baixa mobilização e participação de alguns segmentos da sociedade, como as comunidades de bairros pobres.

Notório na pesquisa foram as diversas estratégias do setor empresarial, principalmente os ligados ao ramo imobiliário, para conduzir a política urbana dos municípios a fim de atender a seus interesses e manter seus privilégios, por meio de *lobby* político e, inclusive, se apropriando dos canais de participação democrática institucionalizados e do meio técnico para legitimar suas ações e projetos. Por outro lado, privando o restante da população do processo de decisão, sobretudo a população mais pobre, que não é atendida em suas demandas, além de serem destituída do seu exercício de cidadania.

Considerações finais

Reconhecidamente o Estatuto da Cidade foi um grande passo para a reformulação da política urbana no país, com intensões bastante ambiciosas de conduzir a urbanização brasileira para outros rumos, tendo o direito à cidade como seu principal referencial. A lei vem introduzir novos paradigmas jurídicos para o ordenamento das cidades, especialmente em relação a propriedade imobiliária, reconhecendo direitos coletivos e limitando o direito de propriedade ao cumprimento de sua função

social. Em termos de planejamento e gestão urbana também apresenta novas concepções, estabelecendo a obrigatoriedade de processos participativos e democráticos e, sobretudo, concebendo que o desenvolvimento urbano deve atentar para a justiça socioespacial. Os instrumentos urbanísticos propostos por este represem as ferramentas para alcançar estes objetivos.

Passados duas décadas da aprovação da lei, a questão que se coloca é: em que medida estes conceitos foram apropriados e efetivamente empregados nas cidades brasileiras? Considerando as análises realizadas nas cidades médias de Santa Cruz do Sul e Bento Gonçalves, mas também subsidiados por outros estudos sobre a temática em âmbito nacional, podemos afirmar que ainda estamos longe da efetiva concretização do Estatuto da Cidade. Contudo é possível traçar alguns avanços e limitações, explorando os fatores do contexto local que interferem na sua efetividade, por meio da avaliação dos processos de implementação da política nestes municípios.

Os municípios de Santa Cruz do Sul e Bento Gonçalves são centros urbanos referenciais dentro da sua região de influência e seus processos urbanos encontram-se interconectados às dinâmicas socioeconômicas regionais. Tiveram seu desenvolvimento urbano de forma bastante similar, com um crescimento acelerado e articulado às lógicas capitalistas de produção/reprodução do espaço, desafiando o planejamento a ordenar este desenvolvimento em meio a processos de segregação socioespacial e de especulação imobiliária, que assumem contornos próprios, em cada localidade. São cidades médias consideradas prósperas no contexto do estado, contudo, nem todos participam da acumulação capitalista e seus espaços urbanos refletem as desigualdades e a violação de direitos de parte de seus moradores.

O estudo comprova que a maior parte dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade não estão sendo aplicados, apesar de serem citados nos Planos Diretores. Destaca-se, em especial, a falta de instrumentos de combate à especulação imobiliária, que não foram regulamentados, mesmo após a

conclusão do processo de renovação dos Planos. Os instrumentos que foram implementados e estão sendo utilizados, não atingem a totalidade dos seus objetivos, ou seja, não propiciando os efeitos territoriais desejáveis. Assim como, que os instrumentos são empregados de forma isolada e não como ferramentas de planejamento urbano, pensados no conjunto da cidade.

Uma das barreiras que identificamos na pesquisa é em relação a apropriação dos instrumentos e do conteúdo do Estatuto da Cidade por parte dos gestores, técnicos e demais atores que participam do planejamento da cidade, inclusive por parte da sociedade. O planejamento urbano, nestes municípios, ainda é muito técnico, pouco receptível a demandas da população e não inova em instrumentos mais propositivos, no sentido de intervir nas dinâmicas socioespaciais especulativas e de garantir a justa distribuição dos benefícios urbanos, se focando mais no plano regulatório. Neste sentido, não avança na definição de como a cidade atenderá sua função social e como a propriedade cumprirá a sua função social. Ou seja, mais do que a aplicação literal dos instrumentos, falta um debate mais consistente, junto com a população, sobre as estratégias de desenvolvimento urbano para as cidades e dos princípios que fundamentam estes instrumentos para a sua transposição à realidade local.

O município de Bento Gonçalves teve melhores resultados na implementação do Estatuto da Cidade do que Santa Cruz do Sul, com maior iniciativa para a regulamentação dos instrumentos. Muitos destes já são utilizados desde 2016, desde o primeiro Plano Diretor elaborado após o Estatuto da Cidade, fato que agregou experiência e levou a proposição de melhorias em sua revisão em 2018. Já em Santa Cruz do Sul, verificamos quase uma total ineficiência do Estatuto da Cidade, pois somente o instrumento da ZEIS foi implementado, além de algumas iniciativas participativas, para cumprimento formal da lei.

O principal fator que influenciou nestas disparidades foram os aspectos técnicos, pela falta de capacitação, de estudos técnicos e de estrutura de planejamento, esta bastante fragmentada e

setorizada, dificultando um diagnóstico mais abrangente dos problemas urbanos e a proposição de soluções mais integradas. Uma maior incapacidade de superação destes obstáculos foi observada na cidade de Santa Cruz do Sul, enquanto em Bento Gonçalves entraves de natureza política ficaram mais evidentes. Assim, nesta cidade verificamos uma maior ocorrência de pressão de grupos de interesse ligados ao ramo imobiliário, que exercem influência não só nos administradores, gestores e vereadores, como também no meio técnico, por meio do Conselho de Planejamento, conduzindo a política urbana para atender aos interesses empresariais e deixando em segundo plano as propostas de cunho mais social e coletivo.

Contudo, mais desafiadores ainda são os entraves de natureza ideológica e discursiva, especialmente no momento da consolidação política e institucional neoliberal no país. Estas cidades, intituladas como “prosperas”, muitas vezes mascaram seus problemas e as necessidades da população, assumindo ideologias economicistas liberais, na ordem da competição global por investimentos, que interferem nas decisões do poder público e vão conduzindo a política urbana das cidades para um modelo orientado para o mercado e para a lógica empresarial. Processo conectado à dinâmicas econômicas mundiais, que se articulam ao processo de urbanização e que tem acarretado num acirramento das desigualdades, da exclusão social e em degradação ambiental.

Neste sentido que o Estatuto da Cidade é um recurso para que a população possa exigir direitos e a aplicação de instrumentos de caráter mais redistributivo, que propiciem uma adequada proteção social. No entanto, é preciso pontuar também, que colocar em prática este projeto em uma conjuntura bastante desfavorável, não é tarefa fácil. Ao contrário, apesar dos progressos em termos legais e institucionais em nosso país, que inclui o Ministério das Cidades, o Conselho Nacional das Cidades e a Conferência Nacional das Cidades, estas passam por um profundo desmonte, como ficou evidente na pesquisa com a aplicação da lei da REURB. Conjuntura que se afirmar sobretudo após 2016, em que projeto neoliberal é

colocado com mais força no âmbito do governo federal. Assim, as lutas hoje, parecem estar centradas em garantir que não se percam as conquistas sociais já adquiridas.

Por fim, completando vinte anos da aprovação da lei que é o resultado de uma proposta de reforma urbana para o Brasil, ainda é um grande desafio articular estratégias que possam promover um desenvolvimento urbano mais equitativo e justo, impulsionando as transformações necessárias para estabelecer o direito à cidade no país. É evidente que algumas conquistas foram alcançadas neste período, como melhorias sociais e avanços democráticos, mas que não foram suficientemente capazes de consolidar mudanças estruturais no processo de urbanização. Neste sentido é preciso assumir o Estatuto da Cidade como um projeto político que se coloca em uma arena de disputa, articulando estratégias multidimensionais para colocar em prática todas as suas intenções.

Referências

BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; NETO, Vicente.

Instrumentos urbanísticos à luz dos Planos Diretores: Uma análise a partir de um circuito completo de intervenção. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

BERTÊ, Ana Maria; LEMOS, Bruno; TESTA, Grazieli, et al. Perfil socioeconômico: Serra. In: Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul, n. 26, edição especial, p. 984-1025, 2016.

BRENNER, Neil. **Espaços da urbanização: o urbano a partir da teoria crítica.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2018.

CAPRARA, Bernardete; TORRES, Rozalia. **Os papéis dos agentes econômicos, políticos e religiosos na evolução urbana de Bento Gonçalves.** In: Boletim Gaúcho de Geografia, n. 37, p.85-101, 2011.

CARLOS, Ana. **O espaço urbano**: Novos escritos sobre a cidade. São Paulo: Labur Edições, 2007.

CORRÊA, Roberto. Construindo o conceito de cidade média. In: SPOSITO, Maria Encarnação. **Cidades médias**: espaços em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 23-34.

FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico e Políticas Urbanas no Brasil: Uma Introdução. (p.12-51). In: E. FERNANDES (org). **Direito Urbanístico e Políticas Urbanas no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

_____. Estatuto da Cidade, 15 anos depois: razão de descrédito ou razão de otimismo? In: ROSSBACH, Anacláudia (org). **Estatuto da Cidade**: A velha e a nova agenda urbana: Uma análise de 15 anos da lei. São Paulo: Cities Alliance, 2016. p. 28-49.

IBGE (2002/2015). **PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS**: Perfil dos Municípios Brasileiro 2001/2015. Rio de Janeiro: IBGE.

IBGE (2007). **Regiões de Influência das Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

JACOBI, Pedro. Movimentos Sociais Urbanos no Brasil (p.221-236). **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)**, Rio de Janeiro, n. 9, 1980.

JARDIM, Fernanda. **A efetividade do Estatuto da Cidade para promoção do desenvolvimento urbano**: avanços e limitações em cidades médias do Rio Grande do Sul. 2019. 192f. Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Mestrado e Doutorado). Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2019.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

_____. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MARGUTI, Bárbara; COSTA, Marco Aurélio; GALINDO, Ernesto. A trajetória brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos do Estatuto da Cidade e as novas perspectivas à luz da nova agenda urbana. (p. 11-28). In: M. C. COSTA (org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Brasília: IPEA, 2016.

MONTANDON, Daniel; SANTOS JUNIOR, Orlando. Sínteses, desafios e recomendações. (p. 27-56). In: D. MONTANDON; O. SANTOS JUNIOR (orgs). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

OLIVEIRA, Hélio; SOAREAS, Beatriz. Cidade média: apontamentos metodológicos e tipológicos. In: **Caminhos de Geografia**. V.15, dez. 2014. p.119-133.

OSÓRIO, Letícia. Direito à Cidade como Direito Humano Coletivo. In: ALFONSIN, Betânea; FERNANDES, Edésio; (org). **Direito Urbanístico**: Estudos Brasileiros e Internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 03-23.

ROLNIK, Raquel. **Estatuto das Cidades**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, coordenação de publicações, 2002.

SOUZA, Marcelo. _____. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2008.

SILVEIRA, Rogério. **Mercado imobiliário, redes de crescimento e práticas espaciais na (re)produção da cidade de Santa Cruz do Sul – RS.** In: Encontro de geógrafos da América Latina, 10, 2005, São Paulo. Anais.

SILVEIRA, Rogério; BRANDT, Grazielle; SILVEIRA, Rosí, et al. **Cidades médias e gestão do território na região dos Vales – Rio grande do Sul – Brasil.** In: Simpósio Latinoamericano de Estudos de Desenvolvimento Regional (SLAEDR): Possibilidades de Desenvolvimento em Territórios Periféricos, 1, 2018, Ijuí. Anais.

A INTERFACE ENTRE DIREITO E GEOGRAFIA CRÍTICA: REFLETINDO A RELAÇÃO DIALÉTICA ENTRE NORMA E TERRITÓRIO A PARTIR DOS CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS FECHADOS NO LITORAL NORTE GAÚCHO

Mariana Barbosa de Souza

Introdução

Apresenta-se, neste artigo, a fundamentação teórico-metodológica usada para a compreensão do território enquanto fonte não-formal do Direito. Primeiramente, explicita-se as vertentes de interpretação do conceito de território e sua relação com o conceito de norma, no Brasil, destacando o marco teórico no qual fundamentou-se a interpretação. Após, é apresentado o entendimento de espaço geográfico, que leva em consideração que a sua constituição contempla um sistema de objetos, destacando-se os objetos técnicos. Também o conceito de território é explicitado, ocasião em que ele é apresentado como resultante da conformação histórica e das inter-relações ocorridas, entendido como “território usado” (SANTOS, 1994).

Isto posto, parte-se para a compreensão de norma jurídica, vista não como algo dado, neutro e perfeito, mas sim resultado de interesses e de construções, indo além da acepção positivista do Direito, ou seja, vista como além do texto normativo, pensando-se que quem interpreta a norma também está produzindo o Direito. A relação dialética existente entre norma e território também é apresentada.

Assim, para compreender a relação existente entre Direito e Geografia crítica, optou-se por tratar da realidade de dois municípios do Litoral Norte gaúcho: Capão da Canoa e Xangri-Lá. A hipótese evidencia que o território é fonte do direito, comprovadamente quando ambos os municípios criaram leis

complementares (2004 em Xangri-Lá e em 2008 em Capão da Canoa) para regulamentar a presença de condomínios horizontais fechados (presentes na região desde 1990) e ainda ausentes de regulamentação federal.

Para além desta introdução e das considerações finais, este artigo é composto por outras três partes. A primeira versa sobre o território e a norma. A segunda parte apresenta o contexto dos municípios analisados e a terceira parte, partindo do materialismo histórico (método adotado) aponta para a relação dialética existente entre norma e território.

1. Além do Espaço Geográfico: Território e Norma

Se antes o Estado apresentava-se como único produtor de normas, hoje, em razão da globalização, esse papel passou a ser, também, de outros agentes. De acordo com Antas Júnior (2004) pode-se citar o caso de organizações sociais, que possuem atuação em níveis local, regional e supranacional, como as corporações transnacionais¹.

Nesse contexto, o território envolve além do espaço geográfico dos países, suas unidades administrativas, ele também contempla o espaço geográfico que de forma recorrente e de maneira desigual é apropriado e usado social, econômica, política, e/ou simbolicamente, por meio das relações sociais de poder entre diferentes agentes sociais e inúmeras instâncias do Estado. Assim, o território mostra-se tanto como uma variável constitutiva, quanto analítica essenciais ao entendimento da intrincada realidade que marca a sociedade. Vê-se, então, a necessidade de valorização da análise da dimensão territorial de processos sociais, dinâmicas econômicas e políticas públicas que,

¹ Para Antas Júnior (2004), as corporações possuem um papel importante na maneira em que a regulação de um território é elaborada, sobretudo diante do fato de o Estado não alcançar tanta efetividade ou adesão a tal regulação. Nesse contexto, as organizações possuem como objetivo, dentre tantos outros, a intervenção nos territórios por meio da técnica, criando formas regulatórias que têm como consequência a cooperação capitalista.

de alguma forma, apresentam e conformam um conteúdo normativo diverso e amplo. Se as normas orientam os fatos sociais, condicionam, influem e regulamentam as relações que constituem e organizam os usos do território, também as particularidades culturais, técnicas e ambientais de cada território e as suas dinâmicas sociais, econômicas, políticas, institucionais, da mesma forma condicionam e influenciam a nominação, elaboração e implementação das normas no território. Deste modo, a norma e o território, ou a norma e os usos do território, mostram-se cada vez mais indissociáveis, isto é, a norma e o território possuem inter-relação, interconexão e interdependência que são marcadas por variáveis necessárias à compreensão de processos e dinâmicas, em diferentes contextos geográficos e formações socioespaciais (SILVEIRA e SOUZA, 2017).

Interessa apontar que o território também é uma norma, conforme uma questão epistemológica proposta por Milton Santos (1994), quando pensa o espaço geográfico como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e de sistemas de ações. Para o autor, existe uma ordem territorial determinada pela maneira como os objetos estão dispostos, e estes objetos são tidos no sentido mais amplo do conceito, visto que o homem também está inserido nesta realidade. Para exemplificar pode ser mencionada a distribuição da população. Esta população encontra-se concentrada em um território e suas características, ou seja, se é composta de pessoas adultos, crianças ou de idosos, se possui certos problemas de saúde, se possui acesso a serviços. Mas, ao mesmo tempo, tem-se a cronologia destes objetos, que faz com que seja entendida a história de determinados ordenamentos territoriais. Algumas formas de relações se dão previamente a outras, o que resulta em certos tipos de produção, distância ou propinquidade de um objeto, se comparado a outro.

Ainda, a maneira como o território se estrutura e se ordena, dividido entre presente e passado, relaciona-se com as alternativas atuais de organização, tendo em vista que alguns espaços possuem mais aptidão que outros, fazendo com que determinadas atividades se instalem. Como consequência o território apresenta-

se também como norma. As normas são originadas das ações, bem como do território e como ele se apresenta. “Esse conjunto de características materiais e não-materiais constituem o que se pode chamar de Lei do Lugar.” (SANTOS, 1994, p. 3).

Entre as configurações sociais que existem, a configuração jurídica detém, exclusivamente e legalmente, força para determinar comportamentos, além de deter o poder para impor sanções. O Estado-nação, o Estado-membro e o município, são delimitações legalmente criadas. Assim, quando se trata de uma destas delimitações administrativas, tem-se que compreender que cada uma possui um conjunto próprio de normas. Logo, o espaço sujeito a uma lei e um poder jurídico estabelecido, é normado por tal poder. Além disso é preciso considerar que no caso do Brasil, enquanto federação, as normas federais e estaduais também incidem e condicionam as normas municipais. Ou seja, há uma multiescalaridade na produção e implementação das normas e no seu processo de implementação em um dado território.

De acordo com Hammes (2017), em razão do pacto federativo adotado, as normas podem ser elaboradas em diferentes escalas da federação. Existem as normas que são elaboradas somente na escala nacional, outras carecem de normatização federal e regulamentação estadual, distrital e municipal, para que possam ser implementadas em todo o território nacional.

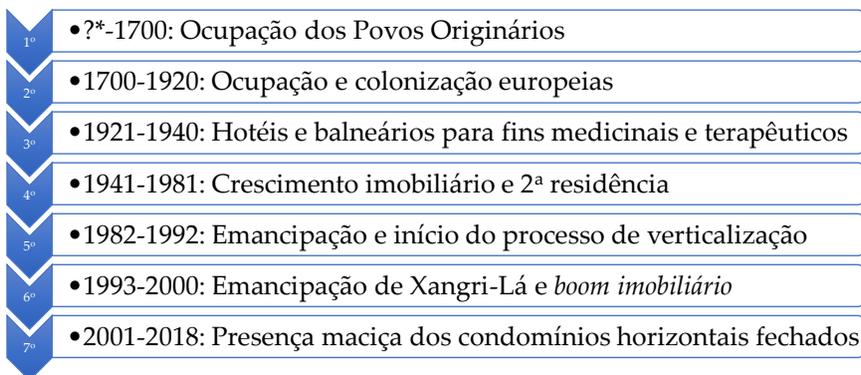
Outrossim, “do mesmo modo existem normas, como as sociais e culturais, que mesmo não tendo força de lei, existem concretamente e encontram-se instituídas regulando comportamentos”. (SANTOS, 1994, p. 3). Nestas formas sociais existentes estão presentes a cultura do local, opondo-se à global (SANTOS, 1994).

2. Objetos analisados – Contextualizando a realidade de Capão da Canoa e de Xangri-Lá

A urbanização do Litoral Norte do Rio Grande do Sul é marcada por diferentes momentos. Resumidamente também se entende,

conforme ilustrado por Strohacker (2007), que a urbanização especificamente dos municípios analisados (Capão da Canoa e Xangri-Lá) possa ser dividida em fases. Todavia, diferentemente das fases e dos períodos adotados pela autora, toma-se como norte, não o termo *urbanização*, mas sim *ocupação*, por entender-se a necessidade de apontar as fases de ocupação do território em estudo. Ademais, entende-se que assim, estar-se-á dando visibilidade às populações originárias, outrora ignoradas por diferentes pesquisadores. Assim, a fim de ilustrar-se as fases de ocupação do território de Capão da Canoa e de Xangri-Lá, segue e a Figura 1:

Figura 1 – Ocupação e urbanização do território de Capão da Canoa e de Xangri-Lá



Fonte: organizado pela autora.

* Não é possível precisar com exatidão quando teve início a ocupação deste território pelos povos originários.

Depreende-se da Figura 2 que a ocupação de Capão da Canoa e de Xangri-Lá pode ser dividida em sete períodos. O *primeiro período* não se pode precisar o seu início, porque se sabe que os sambaquis têm indícios de ocupação que remontam há pelo menos três mil anos, então este *primeiro período* é marcado pela presença dos povos originários. O *segundo período* relaciona-se com a colonização europeia e a sua ocupação deste território. O *terceiro período* é demarcado pela presença de hotéis nos balneários, com a finalidade de receber os turistas que buscavam as propriedades

medicinais dos banhos de mar. O *quarto período* de ocupação é respaldado pelo crescimento imobiliário, por investimentos estatais e pelo crescimento de segundas residências. O *quinto período* inicia com a emancipação de Capão da Canoa e caracteriza-se pelo processo de verticalização do município. O *sexto período* começa a partir da emancipação de Xangri-Lá e do aumento das transações imobiliárias. E o *sétimo período* marca a presença maciça de novos produtos imobiliários em ambos os municípios, traduzidos nos novos condomínios horizontais fechados.

Assim, importa tratar das características demográficas e socioeconômicas do processo de urbanização de Capão da Canoa e de Xangri-Lá. Primeiramente, tem-se que em relação ao crescimento demográfico da última década, tanto Capão da Canoa, quanto Xangri-Lá, tiveram um aumento populacional superior ao do Estado do Rio Grande do Sul, já que concentraram incrementos expressivos e tiveram um percentual de aumento acima de 30% no último período censitário.

Quadro 1 – População Total, Rural e Urbana de Capão da Canoa e Xangri-Lá - 2010

Municípios, Região e Estado	População total		População Urbana (A)		População Rural (B)		A (%)		B (%)	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2010	2010
	Capão da Canoa	30.498	42.040	30.285	41.787	164	113	99,46%	99,73%	0,54%
Xangri-Lá	8.197	12.434	7.618	12.379	573	55	93,01%	99,56%	6,99%	0,44%
Litoral Norte	268.788	296.983	219.381	254.373	70.113	41.710	77,19%	84%	22,81%	16%
Rio Grande do Sul	10.181.749	10.693.929	8.317.984	9.100.291	1.869.814	1.593.638	81,65%	86%	18,35%	14%

Fonte: Censo IBGE, 2000 e 2010.

Outro aspecto que merece ser destacado é a população flutuante presente nos municípios do Litoral Norte gaúcho, principalmente em Capão da Canoa e em Xangri-Lá, conforme quadro 3:

Quadro 2 – População flutuante em Capão da Canoa e em Xangri-Lá

	População permanente*	População flutuante	População total	Crescimento populacional em relação à população permanente %
Capão da Canoa	47.538	56.861	106.399	123,8%
Xangri-Lá	13.769	25.159	38.928	182,7%

Fonte: Zuanazzi e Bartels, (2016).

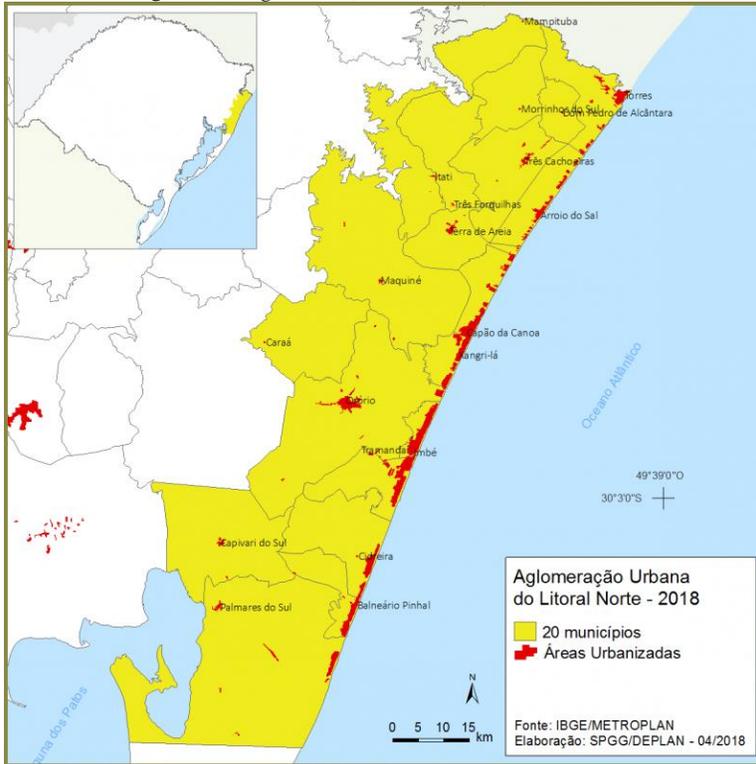
*Estimativa populacional da FEE para 2015 (por isso os dados diferem-se da tabela anterior).

O estudo de Zuanazzi e Bartels (2016), considera dois grandes grupos populacionais: o permanente e o flutuante (aquele que não reside no Litoral Norte, porém permanece na região por alguma fração de tempo). A população total representa o somatório entre a população residente e a população flutuante.

Enquanto, nos meses de inverno, a população total é dada pela população residente (que vem apresentando tendência de aumento ao longo dos anos, atingindo 208 mil pessoas em janeiro de 2015), nos meses de verão, principalmente em janeiro e fevereiro, a média cresce, alcançando em torno de 500 mil habitantes – um aumento de mais de 140% em relação à população permanente. (ZUANAZZI e BERTELS, 2016, p. 14).

No mês de janeiro de 2015, analisando-se o número de domicílios ocupados e aqueles de uso ocasional, Capão da Canoa registrou a maior população média (106.399 habitantes), enquanto Xangri-Lá apresentou um crescimento populacional de 182,7% em relação ao número relativo à população permanente. (ZUANAZZI e BERTELS, 2016).

Figura 2 – Aglomeração Urbana do Litoral Norte



Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul, (2018).

A maioria dos municípios do Litoral Norte são polarizados pela capital gaúcha, Porto Alegre, que está a 132 km de Xangri-Lá e 140 km de Capão da Canoa. E é justamente por essas relações com outras escalas que impera uma análise dos municípios escolhidos com suas articulações mais amplas, que se estabelecem no plano regional, estadual, nacional e também internacional, pois elas constituíram-se a partir da formação socioespacial conformada pela presença de incorporadoras de capital internacional (como é o caso da WagnerPar). Outrossim, em tempos de globalização, de internacionalização da economia, as ações tanto das empresas quanto das pessoas tornam-se mais complexas, motivo pelo qual seus interesses e estratégias são definidos em diferentes escalas.

Outra variável de grande relevância para os municípios de Capão da Canoa e de Xangri-Lá, é o aumento da presença de pessoas acima de 65 anos ou mais nos municípios. O quadro 3 mostra que nos municípios em estudo, assim como em toda a região litorânea do norte gaúcho, tem aumentado a população idosa, para além da média estadual.

Quadro 3 – População acima de 65 anos no Litoral Norte do RS em 1991, 2000 e 2010

Município	1991	2000	Variação	2010	Variação
Capão da Canoa	909	1.460	61%	2.861	96%
*Xangri-Lá	-	367	-	851	132%
Litoral Norte	9.035	16.167	79%	27.941	73%
Rio Grande do Sul	470.384	733.087	56%	994.613	36%

Fonte: Organizado pelos autores a partir de Ramos (2014).

*Xangri-Lá não havia sido emancipado durante o período censitário de 1991.

Os dados são chamativos porque os percentuais, quanto ao aumento da população acima de 65 anos, são superiores ao do Rio Grande do Sul. De acordo com o IBGE (2000 e 2010), o número de idosos (acima de 65 anos) no Estado era de 733.087 habitantes, passando em 2010 para 994.613, totalizando um aumento de 36%, isto é, inferior ao crescimento percebido no Litoral Norte, que foi de 73%, para o mesmo período. Se compararmos o aumento estadual com o aumento ocorrido em Xangri-Lá, esta diferença é ainda maior, já que esta população cresceu 132% no município, no mesmo interregno.

Foi nesse contexto que os primeiros condomínios horizontais fechados surgiram nos municípios. Importa destacar que no Brasil não existe uma legislação federal que regule a matéria, de tal modo que cada município cria a sua própria legislação para regulamentar a temática em âmbito local.

Em termos históricos, o município de Xangri-Lá foi o primeiro município da região a legislar sobre a matéria, contudo essa legislação foi criada quatorze anos após o primeiro condomínio

fechado ter sua construção iniciada (1990). Então, houve um vácuo legal de quase quinze anos em que estes empreendimentos foram se espalhando pelo município, sendo construídos em áreas de preservação ambiental, como beira da praia, em cômodos, até que uma legislação os regulamentasse. A maneira como a criação e a aplicação dessa legislação se deram pode ser vista em outros trabalhos de maneira mais detalhada (SOUZA, 2013, 2017 e 2019).

Esse processo envolveu diferentes agentes produtores do espaço urbano e diferentes interesses. Contudo, ressalta-se como neste caso, o território serviu como fonte para que a legislação fosse criada. As leis municipais vieram a regulamentar uma situação estabelecida no território dos municípios de Capão da Canoa e de Xangri-Lá.

Capão da Canoa seguiu o mesmo caminho de Xangri-Lá e, inclusive, utilizou a lei xangrilense para embasar a sua própria lei complementar. A origem das duas legislações municipais está em um Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre o Ministério Público do Rio Grande do Sul e várias prefeituras do estado, contando com prefeituras da serra gaúcha, locais em que a presença destes produtos imobiliários também se repetia. Assim, a primeira Lei Complementar que regulamentou a matéria em Xangri-Lá é de 2005 (Lei Complementar n.º 007/2004), enquanto no município de Capão da Canoa, a legislação foi criada em 2008 (Lei Complementar n.º 018/2008). Em 2019 Xangri-Lá contava com mais de trinta condomínios horizontais fechados em comercialização e Capão da Canoa possuía mais de dez (SOUZA, 2019).

Diante de tais particularidades, como o fato de os municípios possuírem uma população relativamente pequena e contarem com uma alta arrecadação tributária (em razão da presença de condomínios horizontais fechados), capaz de torná-los autossustentáveis e praticamente independentes de repasses fiscais da União e do estado do Rio Grande do Sul (SOUZA, 2019), que todo esse processo histórico torna peculiar e importante a compreensão de como se dá a relação dialética entre território e norma, questão a ser abordada no próximo item.

3. A relação dialética entre território e norma

Nos municípios em análise existe uma configuração territorial complexa e a estrutura normativa presente nestes territórios não pode ser presumida como algo dado, neutro e decorrente da evolução da sociedade presente nesta região, como se o espaço geográfico fosse meio para recepcionar uma sociedade, após ter sido civilizado (antes era tido como meio natural). São os próprios objetos presentes neste espaço que tornam complexa a organização territorial na medida em que se ampliam, se complexificam e se espriam. Eles demandam uma produção normativa para a convivência das pessoas alocadas em determinado território (ANTAS JÚNIOR, 2005 e SANTOS, 1996). E o conteúdo normativo dos condomínios vai além das normas de convivência, visto que existem normas urbanísticas, normas de construção, normas de segurança, entre outras.

Santos (1996, p. 121) afirma que “uma norma pública age sobre a totalidade das pessoas, das empresas, das instituições e do território. Essa é a superioridade do Estado sobre outras macroorganizações.” Diante disso, embora existam iniciativas globais, suas consequências são pontuais.

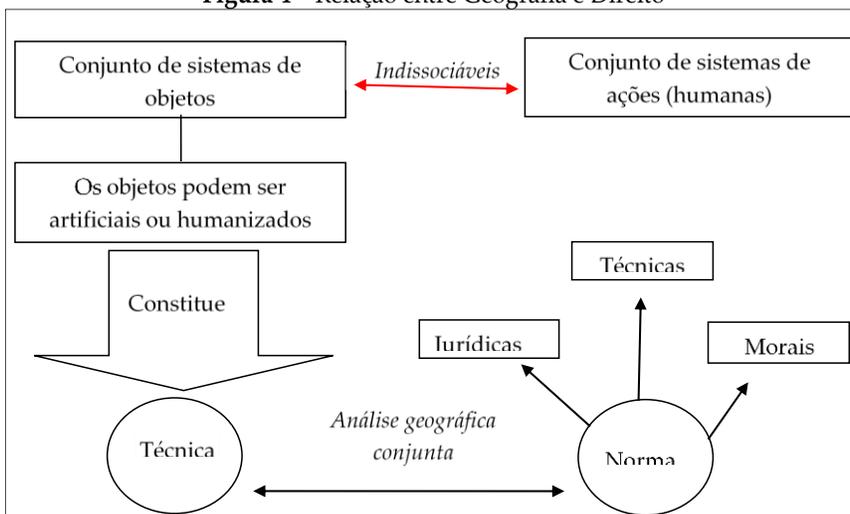
Não obstante, no Brasil, com a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988 (CRFB/1988), o ente federativo municipal recebeu uma carga de responsabilidade que até então não possuía e, a partir disto cabe ao município dirigir suas políticas evitando atender interesses exclusivos de grupos hegemônicos, os quais, em muitas ocasiões, tentam exercer suas forças. Este é o caso da especulação imobiliária. A sociedade civil é quem deve ser a principal destinatária das ações municipais. Há um conflito visível entre o social e o corporativo econômico, o qual pode ser imposto pela globalização.

Antas Júnior (2004, p. 84) corrobora as consequências da globalização ao afirmar que o pluralismo jurídico

também é produzido a partir de lógicas modernas. À medida que a densidade das relações internacionais aumentou exponencialmente nos últimos três decênios, em função do desenvolvimento acentuado nos campos da comunicação e da informação, promoveu-se uma interpenetração mais freqüente entre os dois modelos ocidentais de concepção jurídica. Esse entrelaçamento tem propiciado novas formas de ação por parte dos Estados hegemônicos e de outros agentes institucionais e corporativos que também interferem, à sua maneira, no modo de produção jurídico de cada país — e é por isso que tais agentes também estruturam de maneira inovadora, hoje, a ordem global.

O autor segue dando ênfase à necessidade de se compreender a proposta epistemológica, inovadora, apresentada por Milton Santos: a “relação entre a forma geográfica e a forma jurídica, a saber: como a materialidade desdobra-se em ação, e o seu inverso.” (ANTAS JÚNIOR, 2004, p. 83). Essa proposta é representada na Figura 4:

Figura 4 – Relação entre Geografia e Direito



Fonte: Elaborado pela autora, com base em SANTOS (1996).

A respeito da representação acima, Antas Júnior (2005, p. 65-66) afirma que

Há nessa formulação dois elementos supostos com status epistemológico equivalente: a *técnica* e *norma*. A partir de cada uma é possível estabelecer recortes teóricos e objetos de pesquisa, mas a análise geográfica exige o tratamento conjunto destes dois elementos. Segundo Milton Santos, os objetos são artificiais ou humanizados, isto é, são constituídos pela técnica ou apropriados por ela. A norma também está nos objetos técnico [...]. (Grifos no original).

A criação dos condomínios horizontais fechados se dá por meio de um processo intrinsecamente dialético existente entre a sociedade e o território. Esse processo é identificado pelos legisladores, que diante da impossibilidade de impedir a criação de mais produtos imobiliários desta natureza, principalmente em áreas de fragilidade ambiental como os cômodos de areia, beiras de lagoas ou beira-mar, acabam por elaborar leis que atendam a necessidade dos agentes sociais que produzem, comercializam e adquirem esses produtos. Assim, o território deve ser entendido como fonte material não-formal do direito, “isto é, de compreender que parte do direito é constituída pelo espaço geográfico, assim como parte da geografia é constituída por normas jurídicas e não-jurídicas.” (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 33).

É no município de Capão da Canoa que se encontram presentes alguns dos principais elementos² que constituem o território da região (abrangendo também o município de Xangri-Lá): Fórum de Justiça (com duas varas cíveis e uma criminal, além dos Juizados Especiais Cível e Criminal); Justiça do Trabalho; Justiça Federal; Defensoria Pública; Ministério Público; Tabelionato de Notas; Registro de Pessoas Naturais; Registro de Imóveis³; Hospital; Corpo de Bombeiros; Universidade de Santa Cruz do Sul/Campus de Capão da Canoa; Polo Universitário da Universidade Leonardo Da Vinci; Centro de Formação de Condutores-CFC; entre outros. Estes elementos produzem

² De acordo com Santos (1985, p. 7), os elementos constituintes do território são: firmas, instituições, homens, infraestrutura e o meio ecológico.

³ As atividades no Serviço Registral de Xangri-Lá foram iniciadas em 28 de fevereiro de 2018.

contradições e demandam soluções que, em muitos casos, são resolvidos e mediados pela norma, pelo ordenamento jurídico. Desse modo, embora estes órgãos e estas instituições obedeçam a limites distintos, a sua presença se relaciona ao que Milton Santos (1985), reforçado por Antas Júnior (2005, p. 42) chama de “território como norma, isto é, ao modo como aqueles elementos do território estão presentes em termos de quantidade, arranjo e densidade.” Estas instituições, produtoras de normas, como dito por Milton Santos, “geografizam-se”.

Para entender o território enquanto norma, enquanto fonte do direito, importa superar a concepção clássica de norma. A norma deve ser compreendida para além da sua concepção formal, mais do que um simples regulamento codificado, conforme apregoadado pela escola tradicional do positivismo jurídico.

Território como norma significa condicionamento dos usos das técnicas, de seus produtos (os objetos técnicos) e, por extensão, das relações sociais. A cada criação e implementação de objetos técnicos no território, configuram-se demandas por normas de uso e demandas sociais por regulação, e da soma destas resulta a densidade normativa que, de fato, é imensurável. (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 43).

Do ponto de vista crítico, a não superação desta concepção pode gerar o aumento das desigualdades, bem como da violência, tendo em vista que impede que o Estado se utilize de distintos modos de resoluções de conflitos (ANTAS JÚNIOR, 2005). No Brasil, os exemplos mais conhecidos como o PCC (Primeiro Comando da Capital), em São Paulo, e o Comando Vermelho (CV), no Rio de Janeiro, assumem, de acordo com Leal e Almeida (2012), atribuições que são originariamente de competência do Estado, já que este, em muitos momentos é ineficaz, sobretudo em questões de segurança pública. Ainda, “no caso da violência, decorre da produção informal de normas que, obedecidas por coação, também atingem um determinado status de norma jurídica”. (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 53).

De acordo com Müller (2007, p. 40), o insucesso do modelo positivista se dá em razão da ausência de respostas a questionamentos importantes como a relação entre direito e realidade, “ser e dever-ser, as questões relativas à teoria do significado e da referência, da capacidade da língua natural, bem como o do caráter processual da decisão jurídica dos conflitos.”

Também é necessário modificar a concepção de território para os operadores jurídicos. Streck e Moraes (2003, p. 152, grifos no original) conceituam o termo como:

Locus sobre o qual será fixado o elemento humano e terá lugar o exercício do poder e aplicação do ordenamento jurídico-positivo estatal. Para Ivo Dantas, o território é a parte do globo em que certo governo pode exercer o seu poder de constrangimento, organizar e fazer funcionar os diversos serviços públicos, por isso, ao elemento território agrega-se a noção de soberania, pois é nos seus limites que ela poderá ser exercida na plenitude, inclusive como limitação à ação externa.

O entendimento acerca do conceito de território, para os operadores do direito, envolve uma noção que aponta no sentido de que tudo que está em uma determinada porção territorial está sujeita a uma determinada autoridade, em tese, o próprio Estado, a fim de que ele possa exercer o seu poder de soberania. O território nesse sentido, é ausente de componentes humanos, não existe a apropriação do espaço geográfico, ele é tido apenas como um espaço natural e sua composição envolve “solo, subsolo, espaço aéreo, plataforma submarina e mar territorial”. (STRECK e MORAIS, 2003, p. 152).

Todos estes entendimentos e compreensões são complexos. O caso da federação brasileira é único e o seu ordenamento jurídico, de origem *civil law* – “modelo romano-germânico” –, no qual as leis são determinadas, impostas, torna a sua análise ainda mais dura, mais intrincada. Diferentemente é o sistema *common law*, baseado em precedentes (utilizado nos Estados Unidos). Dentre estas duas formas “uma eminentemente territorial, a outra social – resultam das relações de poder que, conforme dissemos, provêm, em parte, do papel condicionador dos objetos técnicos.” (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 54).

Primeiramente, como apontado por Santos (1994) e, posteriormente, como reafirmado por Antas Júnior (2005), no que diz respeito às ações tem-se o *território normado*. Quando se está diante de uma configuração territorial que produz normas, o que se tem é o *território como norma*. No primeiro caso, o componente repressivo possui maior importância em relação aos outros; no segundo caso, o componente comunicacional é determinante. Todavia, ambos compõem um par dialético, visto que tanto organizacionalmente, quanto organicamente, está presente o componente sistêmico.

A norma, para a geografia, pode ser vista como o resultado da tensão e/ou da harmonia entre objetos e ações que constituem o espaço geográfico; dito de outro modo, como decorrência da indissociabilidade entre configuração territorial e uso do território, determinantes de diferentes tipos de normas. [...] Normas do trato social, por exemplo, como cumprimentos, modos de comportamento, vestimenta etc. não apresentam elementos explicativos de grande expressão para o conhecimento das realidades territoriais. (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 71).

Todavia, as normas jurídicas são caracterizadas por serem genéricas, universais e obrigatórias. O seu aspecto genérico relaciona-se com o mote de que as leis determinam ou prescrevem para todos em geral e não exclusivamente para uma pessoa. A obrigatoriedade é oriunda do ordenamento jurídico em si, existente em determinado espaço e embasado na sanção ou em modos de coerção para fazer valer uma determinada legislação. “A inflexibilidade da lei em relação a sua obrigatoriedade e generalidade está demonstrada no aforismo *dura lex, sed lex*, isto é, a lei é dura, mas é lei.” (OGUISSO e SCHMIDT, 1999, p. 176). Em outras palavras, as leis devem ser obedecidas, independentemente do que prescrevam, embora sempre devam visar o bem comum e não impor medidas absurdas.

De acordo com cada período histórico, as normas jurídicas orientam a produção dos sistemas e, também, dos objetos técnicos. Esses sistemas urgem por regulações conforme a necessidade de

cada sociedade em um determinado momento histórico, para que os grupos sociais que concentram maior poder tenham as suas necessidades atendidas (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 75).

Tanto é que, conforme a sociedade foi se modificando, o poder de elaboração das leis também mudou. Durante a Idade Média essa tarefa era de responsabilidade da Igreja católica e essa função se estendia pelo território europeu e também pelo território colonial brasileiro, o Estado adotou essa responsabilidade a partir do surgimento do capitalismo na Europa e no, caso brasileiro, com a proclamação da República, e, no período atual de globalização, a tarefa de criação de leis é dívida entre agentes estatais e agentes não estatais, como as grandes corporações, traduzindo-se no que Antas Júnior (2005, p. 75) chama de *forma híbrida de regulação*.

Para enfrentar tais questões, é preciso considerar os novos modos de produção do direito que se vêm constituindo para promover formas de cooperação econômica e técnica de modo regulado por contratos e práticas legais não estatais e que são em grande medida transfronteiriços. O espaço fragmentado é reunido por meio de uma lógica em redes técnicas, redes informacionais e também *redes legais não estatais* (senão completa, predominantemente). (ANTAS JÚNIOR, 2017, p. 21). (Grifos no original).

As grandes corporações embora possuam atuação global, é nos espaços locais que elas exercem sua maior influência. Os grandes empreiteiros e incorporadores comandam a forma como as cidades se expandem, por meio de cruzamentos rebuscados e redes complexas, desempenhando papéis, eventualmente, também em legislativos e executivos municipais (ROLNIK, 2015). A produção do espaço é consequência, também, das ações destes agentes sociais, que possuem interesses específicos, com contradições e com práticas espaciais próprias de cada um deles (CORRÊA, 2014).

Ora, o direito institucionalizado expressa-se através de seu sistema judiciário, e a principal "porta aberta" desse sistema encontra-se justamente no modo de produção jurídico. No caso dos direitos romano-germânicos, por exemplo, um grupo bem organizado, com poder aquisitivo forte e com

metas claramente definidas pode transformar setores inteiros de um ordenamento jurídico em seu favor. (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 173).

Esses agentes sociais pressionam o Estado e o território sofre, diretamente, as consequências desta pressão. Contrariamente, algumas configurações territoriais demandam diferentes normas, como as leis complementares municipais criadas em Xangri-Lá e Capão da Canoa para regular os condomínios horizontais fechados.

Nesse caso, o que ocorre essencialmente é a criação de uma série de leis normatizadoras do uso de uma determinada parcela do espaço geográfico, com vistas a preservar-lhe as características naturais (e também sociais) que lhes conferem a condição de valor fundamental na vida da comunidade em questão. Em suma, entende-se assim o território como fonte material e não-formal do direito. (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 80).

O próprio território tem dado respostas à competitividade presente na sociedade. As tensões presentes no espaço geográfico são oriundas de um complexo de forças que atua nos lugares. Desse modo, há uma falta de governabilidade tanto nas esferas municipais e estaduais, quanto na nacional e como resultado há o abandono dos interesses da população (SANTOS, 1997). O território “por reunir a intencionalidade humana e a espontaneidade da natureza, demanda a produção intensa de normas.” (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 95).

A ordem global busca impor, a todos os lugares, uma única racionalidade. E os lugares respondem ao mundo segundo os diversos modos de sua própria racionalidade [...]. A ordem global funda as escalas superiores ou externas à escala do cotidiano. Seus parâmetros são a razão técnica e operacional, o cálculo da função, a linguagem matemática. A ordem local funda a escala do cotidiano, e seus parâmetros são a co-presença, a vizinhança, a intimidade, a emoção, a cooperação e a socialização com base na contiguidade[...]. Cada lugar é, ao mesmo tempo, objeto de uma razão global e de uma razão local, convivendo dialeticamente. (SANTOS, 1996, p. 272-273).

Milton Santos (1996), entende que esta relação de forças inserida no território do Brasil influi para a criação de normas pelas próprias empresas, principalmente diante do atual arranjo

territorial brasileiro. Segundo Antas Júnior (2005), a inovação reside no fato da transposição de fronteiras estabelecidas. Diante de novos arranjos territoriais “e novas formas de produzir o território, há também novas formas de constituição do direito. Entrelaçam-se aí geografia e direito, em bastantes pontos de intersecção e num mútuo condicionamento dialético.” (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 162).

As normas jurídicas mantêm intensa relação com a produção e a configuração do território. Essa relação é determinante nos modos de uso e organização do território por todos os agentes sociais que dele fazem parte, e também pela emergência de uma nova forma de direito que está interferindo na vida de todos, conscientes ou não, participantes autorizados ou alijados do funcionamento oficial. (ANTAS JÚNIOR, 2005, p 163).

Neste mundo globalizado percebe-se que o Estado-nação perdeu, de certa forma, o seu papel centralizador no que se refere a iniciativas sociais, econômicas e políticas. A capacidade estatal de conduzir fluxos de bens, de capital, de pessoas ou de ideais foi corroída pelo modo como as interações e as práticas transnacionais se intensificaram. A globalização acabou por reunir, de um lado, a universalização e a extinção de fronteiras de nações e, de outro, o que é particular, a diversidade do local, as características étnicas, bem como proporcionou o retorno ao comunitarismo (no sentido amplo do termo). Neste cenário, importa compreender questões como o acirramento das desigualdade entre os países ricos e os países pobres, os conflitos decorrentes de questões étnicas, o crime que se organiza globalmente e, especialmente, entender a forma que como os territórios, potencializados pelo modelo globalizante, são usados (BARROS, SILVEIRA e BARROS, 2017).

Inserto na globalização, independente do desejo dos governantes, o direito também é uma ferramenta de defesa contra as ações cometidas por agentes hegemônicos. Considera-se que se trata de um sistema que é aberto, tendo em vista que “o espaço geográfico é fonte material e não-formal do direito, o sistema

jurídico freqüentemente pode ser instrumentalizado para atender aos interesses desses agentes.” (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 202-203).

O espaço é capaz de reproduzir a totalidade social, visto que as transformações são impostas por necessidades, também sociais, econômicas e políticas. Desse modo, o espaço se reproduz, ele próprio, inserido em uma totalidade, quando se desenvolve em razão do modo de produção de sua sequência de momentos. Mas o espaço também exerce influência sobre o desenvolvimento de outras estruturas, razão pela qual é um elemento essencial da totalidade social, bem como de seus movimentos. Os objetos técnicos encontram-se nas localizações correspondentes aos anseios da produção em determinado período e, na sequência, em razão da sua presença, exercem influência nos momentos sucessivos da produção (SANTOS, 1985).

Veja que o conhecimento acerca dos sistemas de objetos técnicos, das técnicas, das tecnologias e seus funcionamentos na relação com a constituição dos territórios relaciona-se ao movimento de apreensão de como o espaço geográfico é contido na intencionalidade. Esta intencionalidade impõe condições à economia, à política, à cultura, mas também ao direito, persistindo então, um entendimento de que a “relação dialética entre o direito e a geografia ganha especial expressão a partir do caso da regulação atual na formação socioespacial brasileira”. (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 226). Tudo converge para o entendimento de que o “território usado é assim uma arena onde fatores de todas as ordens, independentemente da sua força, apesar de sua força desigual, contribuem à geração de situações.” (SILVEIRA, 2011, p. 5).

Abordado nas suas distintas divisões políticas e jurídicas, seus legados históricos e sua essência econômica, financeira, fiscal e normativa, o território compõe, mediante os lugares, uma apresentação da vida social em que tudo se relaciona e é interdependente. Relaciona local e global, o global que invade e o nacional, que no período globalizante muitas vezes se coloca na posição defensiva. Esta relação interdependente modifica-se constantemente e tensiona as dinâmicas territoriais. Por esta razão,

cada período é capaz de produzir aglomerações e dispersões distintas, conseqüente do uso combinado de ferramentas políticas e, também, técnicas, as quais confundem-se com as que foram utilizadas em momentos passados (SILVEIRA, 2011).

As transformações territoriais podem influir nas normas jurídicas, fazendo, inclusive, com que ela seja reelaborada com o intuito de ajustar quais processos que não foram desejados. Conseqüentemente, há uma transformação da própria geografia e também do direito e o movimento mencionado deste processo pode ser visto em diferentes leis, especialmente nas que tratam das estruturas territoriais (ANTAS JÚNIOR, 2005).

O território brasileiro é normado por normas jurídicas e formais, com distintas formas jurídicas, que compõem e instrumentalizam as políticas públicas. Entretanto, também formam um conjunto jurídico que é formal e que permite interpretação, ou seja, não é recebido de forma passiva pelos agentes sociais territoriais. Os agentes sociais que atuam no território são diversos e influenciam de infinitas maneiras a implantação de políticas públicas, já que as interpretam a seu modo. Estes agentes, cujo número não se tem como precisar, articulam-se com aqueles que são afetados por cada política pública, podendo ser tanto os que agem internamente ao Estado, quanto os outros que representam a diversidade da sociedade (HAMMES, 2017, 147-148).

A urgência de implantar diferentes nexos sobre a sociedade origina no entendimento de uma situação geográfica específica, para a criação de uma norma jurídica que mediará os processos de uma possível mudança. A partir da sua criação, o ordenamento jurídico territorializado, faz com que a norma seja cumprida, mediante o sistema judiciário, com suas características burocráticas, sistêmicas, sua força de coação e sua qualidade de fazer novas regras. A partir do momento em que é posta em exercício, a norma passa a produzir efeito e mudanças e, da relação existente entre dada norma e dado território, a necessidade de novas regulamentações, uma vez modificado um contexto de determinado território, em seus processos e formas de funcionar, diferentes usos surgem, distintas práticas, logo, novas necessidades

de regras. Esse movimento não termina e um simples movimento de ação e de reação (ANTAS JÚNIOR, 2005).

Considerações finais

Diante do exposto foi possível entender que o direito e a geografia possuem uma relação íntima e de retroalimentação. A partir disso, pensou-se na organização e regulação dos espaços geográficos e territórios, diante da construção social de normas jurídicas. Foi a partir dessa primeira relação que se passou a tentar compreender como ocorreu o processo de normatização dos condomínios horizontais fechados no Litoral Norte do Rio Grande do Sul, sobretudo em Capão da Canoa e em Xangri-Lá.

Para entender como se deu a construção social da norma que regulamentou os condomínios horizontais fechados, em âmbito municipal, considerou-se que a norma deve ser entendida para além da concepção positivista tradicional, que a trata como algo perfeito e simplesmente aplicável aos casos concretos. A norma tem origem nos fatos sociais, que são rotineiros e recorrentes e, por esse motivo em especial, demandam regulamentação (ANTAS JÚNIOR, 2005). A produção normativa, enquanto um processo complexo, não se dá de maneira neutra, isto é, sucessivamente é atravessado por relações de poder que dotam as normas, de ordem técnica, também de compleições políticas. Assim, os atos legiferantes são mais do que atos jurídicos, são também políticos.

Nomina-se como caráter jurídico, pois as normas não irradiam efeitos somente sobre os seus destinatários principais, elas extrapolam essa concepção. Por exemplo, as normas que regulamentam os condomínios horizontais fechados em Capão da Canoa e Xangri-Lá influem também na rotina de trabalhadores da construção civil, de trabalhadores internos dos empreendimentos. É uma espécie de resultado que a própria norma gera e tal resultado pode ser, inclusive outra norma, como as convenções condominiais, no caso aqui discutido. As ações das normas atingem um universo geográfico, conforme afirmado por Milton Santos (1996).

É a partir desta acepção, elaborada por Santos (1996) e reforçada por Antas Júnior (2005), de que a norma tem no espaço geográfico e no território, uma fonte. Isso propõe para o Direito uma nova visão acerca das fontes tradicionalmente aceitas na prática jurídica: leis, costumes, jurisprudência, doutrina. Propor-se o território enquanto fonte não-formal do Direito serviu para pensar a construção social da norma municipal que regulamenta os condomínios horizontais fechados nos municípios examinados. Os primeiros condomínios surgiram no início da década de 1990, contudo, a primeira lei municipal que os regulamentou foi editada somente em 2004 (em Xangri-Lá e revogada integralmente em 2005) e 2008 (Capão da Canoa). Também devido à ausência normativa federal, há um vácuo legal de quase quinze anos, período em que estes empreendimentos foram construídos desmedidamente, até que as leis municipais regularizaram tanto os empreendimentos existentes, quanto os futuros que seriam implantados.

Também a partir desse contexto, de que o território é fonte não-formal do Direito, viu-se como os condomínios horizontais fechados são objetos técnicos elaborados pela sociedade (agentes sociais produtores do espaço urbano), no âmbito da urbanização brasileira e mundial, ou seja, estes produtos são resultantes de ações e estratégias da reprodução capitalista do mercado imobiliário, que muito se assemelha a ações praticadas pelos mesmos agentes em cidades médias e metrópoles. Em outras palavras, os condomínios horizontais fechados, entendidos como objetos técnicos, são resultado de ações e relações sociais, que envolve a produção normativa, tanto para sua institucionalização, quanto para a sua produção. Outrossim, os condomínios também impingem a observância de normas que dizem respeito à convivência interna, à construção, as questões de uso, de convivência social e etc., por seus moradores.

Referências

ANTAS JÚNIOR, R. M. (2004). “Elementos para uma discussão epistemológica sobre a regulação no território”. *Geosp*, São Paulo, v. 16, p. 81-86.

ANTAS JÚNIOR, R. M. (2005). *Território e regulação: espaço geográfico como fonte material e não-formal do direito*. São Paulo: Humanitas/FAPESP.

ANTAS JÚNIOR, Ricardo Mendes. “Espaço geográfico e direito: a regulação corporativa do território no período da globalização”. In: SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; SOUZA, Mariana Barbosa de. *Norma e território: Contribuições multidisciplinares*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2017, pp. 16-36.

BARROS, L. F. B. de; SILVEIRA, R. L. L. da; BARROS, C. L. “Plataforma continental jurídica brasileira: um estudo dos reflexos da globalização na relação da norma e território”. In: SILVEIRA, R. L. L. da; SOUZA, M. B. de. (orgs.). *Norma e território: contribuições multidisciplinares*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2017, pp. 208-231.

BRASIL. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Distrito Federal: Senado Federal.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –IBGE, *Censo de 2000*. Disponível em: <www.ibge.gov.br>.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –IBGE, *Censo de 2010*. Disponível em: <www.ibge.gov.br>.

CORRÊA, R. L. “Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão”. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. B. E. (orgs.) *A produção do espaço urbano*:

agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2014. pp. 41-52.

FEE. *Fundação de Economia e Estatística*. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/capa/index.php>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

HAMMES, E. D. “A interpretação da norma jurídica pelos atores territoriais na implementação de políticas públicas”. In: SILVEIRA, R. L. L. da; SOUZA, M. B. de. (orgs.). *Norma e território: contribuições multidisciplinares*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2017. pp. 135-149.

LEAL, G. A. S.; ALMEIDA, J. R. M. de. Estado, crime organizado e território: poderes paralelos ou convergentes?. In: Jornada do Trabalho: A Irreformabilidade do capital e os conflitos territoriais no limiar do século XXI – os Novos Desafios da Geografia do Trabalho, 8., 2012, Presidente Prudente, SP. *Anais [...]*. Presidente Prudente, São Paulo: Centelha, 2012. pp. 426-445.

MÜLLER, F. (2007). *O novo paradigma do direito: introdução à teoria e metódica estruturantes*. Trad. Dimitri Dimoulis et. al. São Paulo: Revista dos Tribunais.

OGUISSO, T.; SCHMIDT, M.J. (1999). “Sobre a elaboração de normas jurídicas”. *Rev. Esc. Enf. USP*, v. 33, n. 2, p. 175-85, jun.

RAMOS, Alexandre Costa. (2014). *Fatores de ação migratória no Litoral Norte do Rio Grande do Sul e o Desenvolvimento Regional: Um Estudo a partir dos municípios de Capão da Canoa e de Osório*. 2014. 123 f. Dissertação (Programa de Pós – Graduação em Desenvolvimento Regional –Mestrado e Doutorado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul.

ROLNIK, R. (2015). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era nas finanças*. São Paulo: Boitempo.

SANTOS, M. (1985). *Espaço e Método*. São Paulo: Nobel.

SANTOS, M. (1994). *Desafio do ordenamento territorial: "O pensamento"*. Fotocópia do original.

SANTOS, M. (1996). *A Natureza do Espaço*. São Paulo: Hucitec/Edusp.

SANTOS, M. (1997). *A revanche do território*. Em Folha de S. Paulo, 03 de agosto.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO – SEPLAG. *Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br/>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

SILVEIRA, M. L. (2011). "Território usado: Dinâmicas de especialização, dinâmicas de diversidade". *Ciência geográfica*, v. 15, n. 1, p. 4-12.

SILVEIRA, M. L.; SOUZA, M. B. de. (orgs.). (2017). *Norma e território: contribuições multidisciplinares*. 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC. 270 p.

SOUZA, M. B. de. (2013). *Urbanização e segregação socioespacial na região do litoral norte do Rio Grande do Sul: uma análise da expansão e da (i)legalidade dos condomínios horizontais residenciais*. 119 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul.

SOUZA, M. B. de. (2017). *Condomínios horizontais fechados: urbanização e segregação socioespacial no Litoral Norte do Rio Grande do Sul*. Santa Cruz do Sul.

SOUZA, M. B. de. (2019). *Norma e território: o processo de normatização dos condomínios horizontais fechados no Litoral Norte do Rio Grande do Sul*. 303 f. Tese (Programa de Pós – Graduação em Desenvolvimento Regional –Mestrado e Doutorado) –Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul.

STRECK, L. L.; MORAIS, J. L. B. de. (2003). *Ciência política e teoria geral do estado*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

STROHACKER, Tânia Marques. (2007). *Urbanização no Litoral Norte do Estado do Rio Grande do Sul: Contribuição para a Gestão Urbana Ambiental do Município de Capão da Canoa*. 399 f. Tese (Programa de Pós – Graduação em Geociências –Mestrado e Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

ZUANAZZI, Pedro Tonon; BARTELS, Mariana. (2016). *Estimativas para a população flutuante do Litoral Norte do RS*. Porto Alegre: FEE.

O SUICÍDIO NA CIDADE MÉDIA DE SANTA CRUZ DO SUL/RS E AS ESTRATÉGIAS DE PREVENÇÃO NA REDE REGIONAL DE SAÚDE

Carlos Stavizki Junior

Introdução

O debate que envolve a prevenção ao suicídio vem ganhando destaque em diferentes áreas do conhecimento e promovendo abordagens interdisciplinares efetivas para intervenção nesta problemática. O suicídio é, atualmente, uma das dez principais causas de morte no planeta, chegando à marca de 1.000.000 de mortes anualmente, segundo estimativas da Organização Mundial da Saúde (OMS, 2019). A partir do século XXI, o número de mortes autoprovocadas e de tentativas de suicídio vem aumentando gradativamente, sobretudo no Brasil (BOTEGA, 2014). Este aumento do número de mortes está relacionado a diferentes questões, como as características socioeconômicas, culturais, históricas e políticas dos territórios e nas diferentes regiões do país.

Atualmente, a região do Vale do Rio Pardo possui a maior taxa de suicídios do estado do Rio Grande do Sul e do Brasil, com uma média de 19,6 mortes a cada 100 mil habitantes e de 127,4 tentativas de suicídio, na mesma proporção (SIM/DATASUS, 2020; SINAN, 2019). Em relação à Santa Cruz do Sul, em números absolutos, foram registradas 126 mortes autoprovocadas, entre 2015 e 2020, com uma variação de 20 a 25 casos por ano, sendo, atualmente o sexto município gaúcho com maior número de casos, apesar de ser o 14^a em número de habitantes (SIM/DATASUS, 2020).

Neste ensaio, apresenta-se uma análise empírica sobre a incidência de suicídios na cidade média de Santa Cruz do Sul, destacando as determinações do território relacionadas ao fenômeno. Destacam-se as relações estabelecidas pela gestão dos

serviços de saúde na região do Vale do Rio Pardo e suas interlocuções entre o local e o regional, tendo como objetivo reconhecer quais ações se mostram mais efetivas no contexto regional. Ademais, o estudo traz uma síntese sobre as principais estratégias de prevenção ao suicídio praticadas na região e sua relação com as ações praticadas no âmbito local.

Este trabalho está dividido em três partes. A primeira, apresenta uma síntese sobre o fenômeno do suicídio na cidade média de Santa Cruz do Sul, evidenciando a relevância deste tema para os debates contemporâneos sobre desenvolvimento. O segundo debate concentra-se nas estratégias de prevenção ao suicídio praticados na região do Vale do Rio Pardo e sua influência nas ações desenvolvidas pelo Poder Público no âmbito municipal. Por fim, apresentam-se considerações sobre o suicídio e sua prevenção, destacando a importância de investimento na rede regional de saúde e no engajamento dos serviços públicos municipais na prevenção ao suicídio.

1. A incidência de suicídios em Santa Cruz do Sul e seus reflexos regionais

O município de Santa Cruz do Sul possui uma população estimada em 130.416 habitantes (IBGE, 2019), sendo o município mais populoso e a principal referência econômica, política e de oferta e serviços e bens coletivos (saúde, educação) na região do Vale do Rio Pardo (PETRY; SILVEIRA, 2017). Sua economia está baseada, majoritariamente, no beneficiamento da folha do tabaco e na produção e distribuição de cigarros, através das indústrias multinacionais instaladas no município. Isto fez com que o município desenvolvesse um espaço urbano importante e expandisse sua população, inclusive comportando a migração de populações de municípios vizinhos.

Com a presença de um setor industrial de relevância nacional, uma cadeia produtiva ligada à produção da matéria prima agrícola local e uma forte influência nas dinâmicas econômicas e políticas

da região, Santa Cruz do Sul se configura, atualmente, como a primeira e única cidade média do Vale do Rio Pardo.

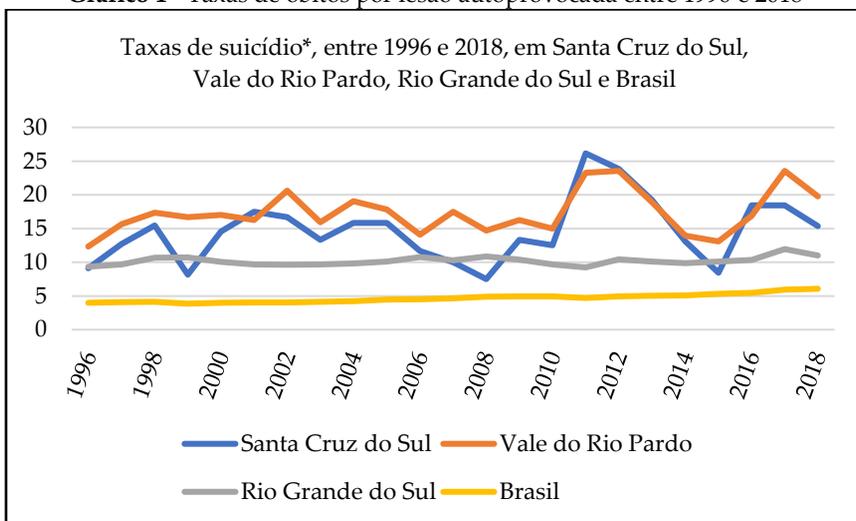
O conceito de cidade média decorre de uma tradição teórica da Geografia, que não se define apenas pela dimensão populacional de um espaço, mas por sua relevância em um contexto maior e conectado. Segundo Santos e Silveira (2004), “as cidades médias comandam o essencial dos aspectos técnicos da produção regional, deixando o essencial dos aspectos políticos para aglomerações maiores, no país ou no estrangeiro [...]” (2004, p. 283). Para os autores, as cidades médias representam um “espelho de contradições”, pois fazem a mediação entre a produção técnica — no caso de Santa Cruz do Sul, a produção regional de tabaco — e suas implicações políticas nacionais e globais. Trata-se de um território subordinado aos interesses exógenos, os quais acabam por influenciar diretamente na construção de suas redes urbanas e, principalmente, de produção, o que altera as relações sociais em diferentes níveis e áreas (SANTOS; SILVEIRA, 2004).

Branco (2006), sintetiza esta compreensão ao afirmar que as cidades médias não se definem apenas por seu número de habitantes, mas por “suas funções e, principalmente ao papel que desempenham na rede urbana regional, nacional e internacional” (BRANCO, 2006, p. 246). Apesar disso, não há um consenso sobre qual a definição de “cidade média” no Brasil, sendo um termo comumente associado aos municípios que possuem entre 100 mil e 500 mil habitantes, ou entre 300 mil e 500 mil habitantes (BRITO et al., 2014). Diante desta indefinição conceitual, utiliza-se para este trabalho a interpretação de Filho e Serra (2001), que definem as cidades médias como:

[...] aquelas nem tão pequenas, a ponto de limitar as possibilidades de crescimento econômico e intelectual de seus habitantes, e nem tão grandes, a ponto de onerar— e até pôr em risco— a vida da maioria de seus moradores. (FILHO e SERRA, 2001, p. 14).

Assim, compreende-se que Santa Cruz do Sul encaixa-se no conceito de cidade média estabelecido para este trabalho, sobretudo por sua relevância nas dinâmicas políticas e sociais ligadas à prevenção ao suicídio no Vale do Rio Pardo. Ademais, ao analisar os dados epidemiológicos sobre o suicídio na região, percebe-se como os índices de mortalidade registrados no local influenciam na própria percepção sobre o suicídio no território, em diferentes escalas. O gráfico a seguir destaca este fenômeno, apresentando as taxas de mortes por 100 mil habitantes entre 1996 até 2018, contemplando os dados municipais, regionais, estaduais e nacionais.

Gráfico 1 - Taxas de óbitos por lesão autoprovocada entre 1996 e 2018



Fonte: Censo IBGE 1990;2000;2010. SINAN/SIM-DATASUS, 2020. Organizado pelo autor.

*Para calcular as taxas de suicídio, utilizou-se a fórmula: nº de óbitos X 100.000 / nº de habitantes, nos períodos de 1990, 2000, 2010 e 2018 (estimativa IBGE).

A partir deste gráfico é possível perceber dois fenômenos interligados. O primeiro é a diferença entre as taxas de mortalidade nacional e estadual, em relação à região e ao município. Nota-se que a taxa nacional e estadual, apesar da diferença expressiva de seus valores em todo o período analisado, mantém certa estabilidade em seus índices e uma tendência de crescimento

modesta. Ambos registram um crescimento de 1% a 3% na relação anual e poucas oscilações durante o período histórico. Já a região do Vale do Rio Pardo e Santa Cruz do Sul apresentam uma tendência significativa de crescimento e taxas significativamente maiores que a média estadual e nacional. O segundo fenômeno está relacionado aos períodos de oscilação, nos quais as altas nas taxas de suicídio coincidem entre si, com “picos” de mortalidade similares na região e no município. Uma explicação para este fenômeno é a própria relevância dos dados de Santa Cruz do Sul para a região, especialmente por ser o município com maior número de habitantes e de óbitos por suicídio.

No entanto, alguns municípios do Vale do Rio Pardo não possuem números expressivos de mortes por suicídio. Em um comparativo do número absoluto de mortes, registrados entre 2013 e 2018 na região, nota-se que os maiores responsáveis pelas altas taxas da região são os municípios de Santa Cruz do Sul, Venâncio Aires, Candelária e Vera Cruz (SIM, 2020). Na tabela a seguir é possível analisar o número absoluto e as taxas de suicídio e tentativas de suicídio nos treze municípios que compõem a região de saúde do Vale do Rio Pardo e suas respectivas populações em 2020.

Tabela 1 - Taxas de suicídio e tentativas de suicídio (TS) nos municípios da 28ª Região de Saúde (Vale do Rio Pardo), em 2020

Município	TS	Suicíd o	População (Censo 2010)	Tx. TS	Tx. Suicídio
Candelária	8	3	31.475	25,4	9,53
Gramado Xavier	3	0	4.216	71,16	0
Herveiras	2	0	3.065	65,25	0
Mato Leitão	3	0	4.201	71,41	0
Pantano Grande	13	1	9.931	130,9 0	10
Passo do Sobrado	2	3	6.375	31,37	47
Rio Pardo	20	3	38.935	51,37	7,7

Santa Cruz do Sul	75	26	126.082	59,49	20,6
Sinimbu	7	1	10.402	67,29	9,6
Vale do Sol	1	4	11.650	8,58	34,3
Vale Verde	1	3	3.434	29,12	87,3
Venâncio Aires	87	14	69.861	124,5 3	20
Vera Cruz	65	9	25.700	252,9 2	35
Vale do Rio Pardo	28 7	67	345.327	83,11	19,4

Fonte: SINAN/SIM-DATASUS, 2021. Organizado pelo autor.

Na relação entre taxas de suicídio, Santa Cruz do Sul aparece com uma taxa de mortes de 20,6 por 100 mil habitantes — maior do que a média regional, de 19,4/100 mil. Nota-se que alguns municípios registram taxas de suicídio elevadas apesar do baixo número de mortes, o que pode causar interpretações equivocadas se analisados isoladamente ou sem um comparativo equivalente. Sabe-se que em municípios com população menor que 5 mil habitantes, uma única morte pode representar taxas superiores à 20/100 mil, sendo necessário um comparativo histórico para perceber tendências. Além disso, deve-se considerar as subnotificações existentes entre os dados oficiais e a incidência real do fenômeno, sobretudo as tentativas de suicídio. Especialmente no ano de 2020, marcado pela pandemia de Covid-19 e seus reflexos na rede e serviços de saúde regionais, muitos dados sobre casos de violência autoprovocada foram negligenciados ou não registrados pelos órgãos oficiais. Além disso, a própria excepcionalidade que a pandemia trouxe para o contexto local altera a incidência de casos de suicídio na região (STAVIZKI JUNIOR, 2020).

Apesar desta ressalva, percebe-se que, em 2020, a incidência de suicídios na região foi protagonizada por Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires, que somam juntos cerca de 60% dos suicídios da região. Já em relação às taxas de suicídio, estas são maiores em municípios menos populosos, como Vale do Sol, Vale Verde e Vera Cruz. Estes dados evidenciam a relevância desta problemática no Vale

do Rio Pardo, sendo, atualmente, a região com as maiores taxas de suicídio do Rio Grande do Sul — que por sua vez é o estado com as maiores taxas de suicídio do Brasil nas últimas duas décadas.

A partir da análise sobre os dados epidemiológicos do suicídio na região e considerando Santa Cruz do Sul como a única cidade média do Vale do Rio Pardo, compreende-se a centralidade deste espaço para o desenvolvimento de ações e políticas de prevenção ao suicídio na região. Ademais, entende-se que a relevância econômica, política e social da cidade média no contexto regional lhe coloca como protagonista no desenvolvimento de políticas públicas inovadoras e capazes de influenciar nas redes e dinâmicas regionais.

Neste sentido, destaca-se que o município possui diferentes iniciativas voltadas à prevenção ao suicídio, tanto no meio acadêmico, quanto na ação prática dos serviços de saúde mental e de urgência e emergência em saúde. Existe, em Santa Cruz do Sul, uma rede de sujeitos voltados ao trabalho de prevenção do suicídio, formada por profissionais de saúde, assistência social e educação, vinculados ao poder público; professores e pesquisadores da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC); e membros de instituições, públicas e privadas, que interagem entre si. Esta rede de sujeitos e atores políticos convergem na atuação do Comitê Municipal de Prevenção ao Suicídio de Santa Cruz do Sul (CMPS). Este Comitê foi criado em 2015 e configura-se como um espaço de discussões sobre as diversas questões que envolvem o suicídio e as tentativas de suicídio no território. É a partir deste Comitê e seus interlocutores que as estratégias de prevenção ao suicídio são desenvolvidas, tanto em âmbito regional quanto municipal. A influência de Santa Cruz do Sul faz com que as políticas desenvolvidas no território sirvam de modelo para políticas praticadas nos municípios vizinhos, tornando o município como um promotor de ações de prevenção ao suicídio no Vale do Rio Pardo.

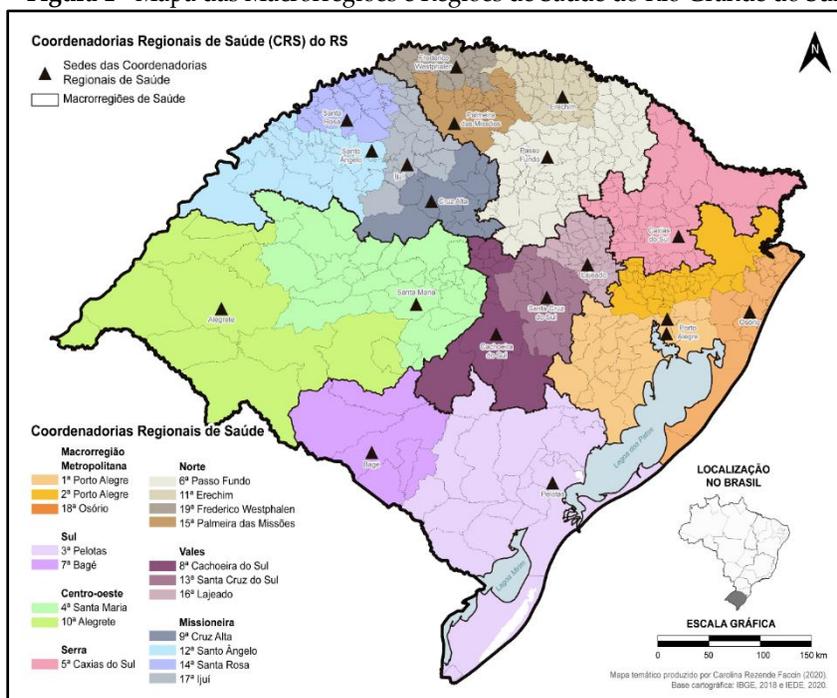
2. A Prevenção ao Suicídio no Vale do Rio Pardo

Historicamente, a região do Vale do Rio Pardo possui altas taxas de suicídio, sendo a região gaúcha e uma das regiões brasileiras com maior incidência de casos. Entende-se que alguns municípios protagonizam o maior número de mortes, porém compreende-se que o suicídio não deve ser analisado apenas na escala local. Segundo Etges (2005), compreende-se que a Região ou “escala regional”, é o recorte ideal para enfrentar questões que extrapolam as fronteiras políticas do território, sendo que a escala local não possui força ou estrutura suficiente para produzir um desenvolvimento sustentável; e as macrorregiões inviabilizam a elaboração de projetos políticos de desenvolvimento, devido sua extensão (ETGES, 2005, p. 53). A ideia da região é criar um recorte territorial que permita estabelecer relação entre os recursos disponíveis e as necessidades da população, fornecendo assim as condições materiais para o seu desenvolvimento, frente aos interesses exógenos expressos no território (ETGES, 2005; FAVARETO et al., 2015).

Neste sentido, entende-se que a escala do município não é a mais adequada para observar um fenômeno como o suicídio, tampouco o desenvolvimento de estratégias de prevenção. Trata-se de uma problemática onde as relações e interações envolvidas no processo de construção de políticas de prevenção perpassam os limites do município e encontram em escalas que o transcendem as potencialidades para sua realização (ETGES, 2005). O recorte regional utilizado neste trabalho — “Região do Vale do Rio Pardo” — baseia-se em delimitações geográficas específicas, estabelecidas para organizar e planejar os serviços de saúde na região e está subordinada às diretrizes da própria Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul e pelo Sistema Único de Saúde brasileiro (SUS).

A organização da saúde no território gaúcho consiste em 30 regiões de saúde¹, coordenadas e planejadas por 19 Coordenadorias Regionais de Saúde (CRS), que juntas formam sete macrorregiões de saúde (SES-RS, 2016, p. 25). A Figura 1 apresenta o estado do Rio Grande do Sul com suas respectivas regiões e macrorregiões de saúde, segundo o Plano Estadual de Saúde 2016-2019. Esta configuração e divisão regional permanece até o momento e é responsável pela organização das redes de saúde do estado.

Figura 1 - Mapa das Macrorregiões e Regiões de Saúde do Rio Grande do Sul

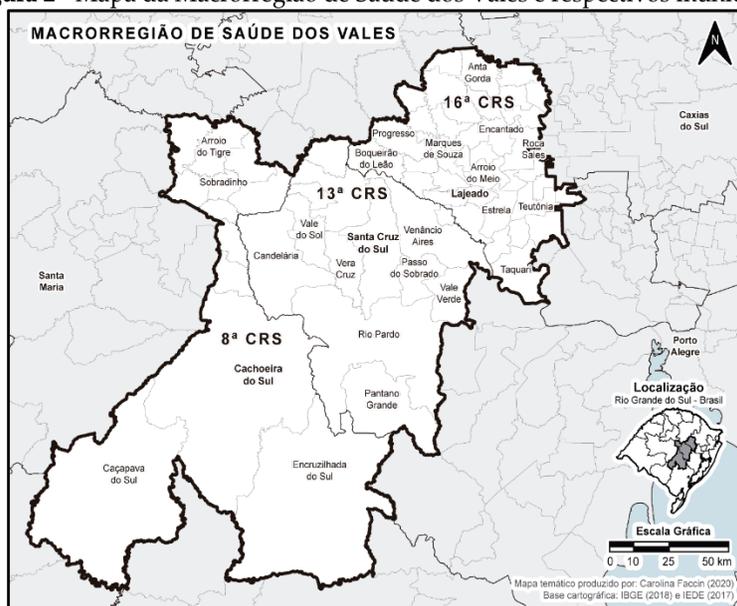


Fonte: IEDE/SES-RS, 2020. Elaborado por: Carolina Rezende Faccin, 2020.

¹ “A Região de Saúde é um espaço geográfico contínuo constituído por agrupamento de municípios limítrofes, delimitado a partir de identidades culturais, econômicas e sociais e de redes de comunicação e infraestrutura de transportes compartilhados, com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução de ações e serviços de saúde (Decreto nº 7508/2011).” (SES-RS, 2016, p. 25).

A partir da Figura 1, é possível reconhecer as regiões e macrorregiões de saúde, bem como as sedes das 19 Coordenadorias Regionais de Saúde, localizadas em municípios estratégicos ou de referência para a gestão do SUS. A região do Vale do Rio Pardo é a 28ª região de saúde do estado e faz parte da Macrorregião dos Vales, localizada na região central do Rio Grande do Sul, formada por 64 municípios e cerca de 1.000.000 (um milhão) de habitantes. A região do Vale do Rio Pardo é coordenada pela 13ª Coordenadoria Regional de Saúde, com sede no município de Santa Cruz do Sul, devido sua centralidade na organização da rede de média e alta complexidade em saúde. A 13ª CRS é responsável pelo planejamento e gestão do SUS nos seguintes municípios: Candelária, Gramado Xavier, Herveiras, Mato Leitão, Pantano Grande, Passo do Sobrado, Rio Pardo, Santa Cruz do Sul, Sinimbu, Vale Verde, Vale do Sol, Venâncio Aires e Vera Cruz. A Figura 2 apresenta o recorte territorial da Macrorregião dos Vales e respectivas regiões e municípios, incluindo a região do Vale do Rio Pardo.

Figura 2 - Mapa da Macrorregião de Saúde dos Vales e respectivos município



Fonte: IEDE/SES-RS, 2017. Elaborado por: Carolina Rezende Faccin, 2020.

A regionalização da saúde no território gaúcho baseia-se na organização dos serviços de apoio diagnóstico, atendimento ambulatorial e hospitalar e ações de proteção e prevenção da saúde. Este modelo auxilia no encaminhamento de pacientes com comorbidades de média e alta complexidade de municípios que não possuem tais serviços, como Hospitais, UTIs, CAPS, Residenciais Terapêuticos, entre outros. No Vale do Rio Pardo, por exemplo, apenas Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires possuem leitos de Terapia Intensiva e alguns municípios, como Herveiras, Mato Leitão, Passo do Sobrado e Vale Verde não possuem serviço hospitalar algum, sendo necessário o encaminhamento de casos graves para serviços de referência em outros municípios (SES-RS, 2016). Além disso, as coordenadorias regionais de saúde são responsáveis pelo planejamento das ações e campanhas de saúde no território, identificando demandas emergentes e agindo de forma integrada com os gestores municipais para elaboração e execução de políticas focadas nos problemas de saúde da região (SES-RS, 2016).

Neste sentido, a prevenção ao suicídio na região é uma ação que perpassa o trabalho de gestão da 13ª CRS, a qual, através de sua coordenação de Saúde Mental, organiza e articula a rede psicossocial dos municípios, inclusive no referenciamento de pacientes com ideação suicida grave ou que necessitem de internação hospitalar. Além da gestão de leitos psiquiátricos, a coordenação de saúde mental da 13ª CRS é responsável pela qualificação dos profissionais de saúde mental; elaboração de políticas, programas e projetos; coordenação das ações estratégicas ou dos planos de ação regionais; fiscalização das condições de trabalho e qualidade dos serviços psicossociais; criação e divulgação de protocolos referentes à saúde mental e diálogo com gestores públicos, entre outras competências (SES-RS, 2016).

Estas ações estão subordinadas à Secretaria de Saúde do estado e às prioridades do Governo estadual, podendo assumir (ou não) diferentes prioridades para cada região de saúde do Rio Grande do Sul. Entretanto, cabe ressaltar que a participação popular, a descentralização na gestão da saúde nos municípios, as articulações e

confrontos políticos e eventuais emergências sanitárias do território, afetam diretamente na escolha de prioridades da 13ª CRS e do próprio Governo. No que se refere à prevenção ao suicídio, por exemplo, esta é uma pauta que ainda carece de atenção governamental, apesar de haver certo avanço, mesmo que modesto, na construção de um plano regional de prevenção ao suicídio no Vale do Rio Pardo (STAVIZKI JR; CADONÁ, 2019).

Seja na organização da rede regional de saúde ou na definição de prioridades, o município de Santa Cruz do Sul é tido como um importante articulador destes processos, especialmente por possuir a rede de saúde mais robusta do Vale do Rio Pardo, sendo referência para encaminhamento hospitalar de diversos municípios vizinhos. Além disso, o município conta com a mais completa rede de Saúde Mental da região, com Centros de Atenção Psicossocial diversificados (CAPSIA, CAPS II, CAPS AD III), residenciais terapêuticos e leitos hospitalares para pacientes psiquiátricos.

Outro aspecto que deve ser destacado é a existência da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), que além de ser a única universidade da região possui uma diversificada oferta de cursos da área de formação em saúde, com cursos de graduação em: Medicina, Enfermagem, Fisioterapia, Odontologia, Farmácia, Nutrição, Educação Física, Psicologia, Serviço Social e Estética, além da pós-graduação *stricto sensu* em Promoção da Saúde (mestrado e doutorado). A presença da universidade e respectivos cursos da área da saúde, trazem para o município diferentes serviços de organização regional, a exemplo do Sistema Integrado de Saúde (SIS/UNISC), que oferta atendimentos com médicos, enfermeiros, nutricionistas e psicólogos — inclusive para pacientes com ideação ou tentativa de suicídio. Apesar de haver na região outras instituições de formação em saúde, a UNISC é a única que mantém um Hospital Escola (Hospital Santa Cruz), o que permite estabelecer parcerias com outros municípios e participar das ações e campanhas da 13ª Coordenadoria Regional de Saúde.

Desta forma, entende-se que a Universidade de Santa Cruz do Sul se apresenta como referência regional na área de formação em saúde e mantém uma relação intrínseca com os municípios vizinhos, através da oferta de serviços regionais. Para além da oferta destes serviços, a Universidade mantém laços institucionais com a 13ª CRS, o que cria uma relação entre a instituição de ensino e a coordenação da saúde no território. Esta relação está explícita no compromisso institucional da Universidade, onde firma-se:

“compromisso com a comunidade e realidade regional, que se traduz em um perfil institucional definido a partir das características do modelo comunitário de universidade e das demandas e necessidades da região, em políticas institucionais de ensino, pesquisa e extensão, bem como na participação do poder público e da sociedade civil organizada nos órgãos colegiados da Universidade” (UNISC, 2020, s/p.).

Em outras palavras, a UNISC age como espaço de articulação entre as necessidades da região e seus atores sociais, a partir de sua estrutura organizativa comunitária. A relevância da Universidade para a formação de profissionais de saúde e a possibilidade de participação da sociedade civil em seus espaços de planejamento, fazem da instituição um importante articulador entre o Poder Público e a sociedade, em busca de soluções para os problemas de saúde emergentes do Vale do Rio Pardo. Em relação à problemática do suicídio e sua prevenção, a UNISC contribui periodicamente com a abertura de investigações sobre o tema, em diferentes áreas do conhecimento. Contudo, seu papel na articulação política em prol de uma política de prevenção ao suicídio ainda é secundário.

O principal articulador político do processo de construção de políticas e campanhas de prevenção ao suicídio na região é a Coordenação de Saúde Mental da 13ª Coordenadoria Regional de Saúde. Por meio deste departamento são promovidas ações de formação profissional, campanhas de prevenção e divulgação de dados epidemiológicos em todos os municípios da região. Ademais, é através da 13ª CRS que os governos municipais e secretários de

saúde são cobrados em relação aos recursos humanos e financeiros dedicados às ações de promoção e prevenção da saúde.

No entanto, o trabalho de prevenção do suicídio na região é relativamente recente, tendo ações mais efetivas a partir de 2016, com a criação do Comitê Estadual de Promoção da Vida e Prevenção ao Suicídio, vinculado à Secretaria Estadual de Saúde. Uma das ações recentes deste Comitê Estadual, em parceria com a 13ª CRS, foi a realização de um encontro com profissionais e gestores de saúde mental da região para elaboração de um “Plano de Prevenção ao Suicídio para o Vale do Rio Pardo”. O encontro, realizado em 2018, na Universidade de Santa Cruz do Sul, contou com a presença de secretários de governo, gestores de serviço e trabalhadores da saúde mental da região, além de representantes do Comitê Estadual de Prevenção ao Suicídio, Centro Estadual de Vigilância em Saúde e 13ª Coordenadoria Regional de Saúde, entre outros atores ligados à prevenção do suicídio no estado. Durante o encontro, foram apresentados os resultados parciais de uma pesquisa realizada pelo Observatório de Análise da Situação do Suicídio no Rio Grande do Sul², relacionados aos dados epidemiológicos sobre suicídio no estado — informações publicadas no “1º Boletim de Vigilância do Suicídio e Tentativas de Suicídio do RS”. Os dados demonstravam uma tendência de aumento de mortes autoprovocadas no Vale do Rio Pardo e alertava pra os casos de tentativa de suicídio entre adolescentes e jovens adultos (CEVS, 2018).

Ainda neste encontro, elaboraram-se eixos de intervenção que viriam a ser incluídos no Plano Estadual de Prevenção ao Suicídio. De forma colaborativa, os participantes do encontro desenvolveram propostas de intervenção para o Plano Estadual,

² “O Observatório de Análise de Situação do Suicídio tem por objetivos garantir a realização de uma vigilância ativa e qualitativa e produzir conhecimento e condições para o aperfeiçoamento da atenção à saúde dos usuários em situação de risco para o suicídio (ideias de morte, ideação suicida, plano, tentativa de suicídio e suicídio consumado) e seus familiares ou sobreviventes”. (Portaria SES/RS nº 678, de 09 de julho de 2018, p. 1).

construído a partir dos seguintes eixos de ação: Promoção de Saúde e Prevenção ao Suicídio; Atenção e Estratégias; Vigilância em Saúde; Educação Permanente; e Gestão. As propostas foram levadas para apreciação do Governo Estadual, que viria a incluir as ações em um plano de prevenção ao suicídio para a região do Vale do Rio Pardo. Contudo, até o momento, este Plano Estadual de Prevenção ao Suicídio não foi divulgado.

No ano seguinte, em 2019, ocorreu o I Seminário Regional de Promoção da Vida e Prevenção ao Suicídio, promovido pela 13ª CRS e realizado na Câmara de Vereadores de Santa Cruz do Sul. Este Seminário, que contou com a presença de autoridades políticas, gestores municipais, pesquisadores e profissionais de diferentes áreas e municípios da região, teve como objetivo a troca de experiências sobre prevenção ao suicídio na região e a qualificação das notificações de casos de violência autoprovocada. Durante o Seminário os representantes dos municípios da região puderam apresentar suas ações de prevenção ao suicídio e trocar informações sobre estratégias de ação. A Figura 3 apresenta um dos momentos deste Seminário, no qual representantes dos Conselhos Municipais de Saúde apresentaram as ações desenvolvidas durante as campanhas do “Setembro Amarelo” nos seus municípios.

Figura 3 - Seminário Regional de Promoção da Vida e Prevenção do Suicídio, promovido pela 13ª CRS, realizado de Santa Cruz do Sul, em 2019



Fonte: Comitê Municipal de Prevenção do Suicídio de Santa Cruz do Sul, 2019.

A partir deste seminário e com base nas propostas de intervenção elaboradas em 2018, apresentou-se, em Santa Cruz do Sul, uma proposta de “Plano Municipal de Prevenção ao Suicídio”. O Plano, que propõe ações integradas entre o Poder Público, Empresas, Mídia, Instituições de Ensino, Igrejas, ONG’s e a Sociedade Civil, foi apresentado em uma reunião com representantes dos treze municípios da região. A iniciativa abriu caminho para a elaboração de outros planos municipais, que viriam a ser apresentados e executados no ano seguinte. Entretanto, devido à crise sanitária causada pela pandemia de Covid-19, a execução destes planos foi interrompida. Apesar disso, a prevenção ao suicídio no Vale do Rio Pardo vivencia um momento de abertura política, sendo possível vislumbrar a implementação de políticas de prevenção em diferentes municípios da região.

Considerações finais

Neste trabalho, foram destacadas as expressões que mantêm relação com a problemática do suicídio na cidade média de Santa Cruz do Sul e determinantes que auxiliem na compreensão do processo de construção de uma política de prevenção ao suicídio no município e no Vale do Rio Pardo. Destacou-se a relevância do tema para a região, sendo, atualmente, a terceira principal causa de morte externa e a segunda entre jovens da região (SIM, 2020).

Ressaltaram-se, ainda, as recentes iniciativas de prevenção ao suicídio desenvolvidas na região, bem como suas principais oportunidades políticas para o desenvolvimento de políticas públicas ligadas à problemática. Algumas destas oportunidades estão expressas na regionalização da saúde e suas instituições de planejamento e gestão, a exemplo da 13ª CRS; na importância da Universidade de Santa Cruz do Sul para formação de redes de informação e qualificação de trabalhadores da saúde na região; e nas recentes iniciativas desenvolvidas na região em prol da construção de planos de prevenção ao suicídio, nos diferentes municípios, e especialmente em Santa Cruz do Sul.

Apesar disso, entende-se que o fenômeno do suicídio deve ser enfrentado efetivamente pelo Poder Público, visando encontrar maneiras de oferecer apoio e tratamento para indivíduos que sofrem com a ideação suicida. Além disso, reconhece-se que o trabalho de prevenção ao suicídio na região é incipiente e carece de recursos humanos e financeiros para serem desenvolvidos.

Por fim, destaca-se a relevância do município de Santa Cruz do Sul para a promoção deste debate e sua centralidade na organização e planejamento da política de saúde no Vale do Rio Pardo. Esta referência regional, deve ser exercida em prol do fortalecimento da participação popular na construção de políticas públicas e no fortalecimento das políticas já desenvolvidas no território. Ademais, a referência econômica, política e cultural da única cidade média da região, demonstra ser uma oportunidade política para expansão do debate sobre prevenção ao suicídio nos municípios que compõem a região e para todo o estado do Rio Grande do Sul.

Referências

BOTEGA, Neury José. Comportamento suicida: epidemiologia. **Psicol. USP**, São Paulo, v. 25, n. 3, p. 231-236, dez. 2014.

BRANCO, Maria Luisa Castello. As cidades médias no Brasil. In: SPÓSITO, Eliseu Savério; SPÓSITO, Maria Encarnação Beltrão; SOBARZO, Oscar. (Orgs.). Cidades médias: produção do espaço urbano e regional. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN)**. 2019. Disponível em: <<http://www.portalsinan.saude.gov.br/>>. Acessado em: 23 jan. 2021.

BRITO, Cilícia Dias dos Santos Belfort. et al. DO CONCEITO DE CIDADE MÉDIA: abordagens e interpretações da dinâmica

urbana e regional maranhense com base nos municípios acima de 100 mil habitantes. **Anais do VII Congresso Brasileiro de Geógrafos**, Vitória/ES, 16 ago. 2014.

CEVS – Centro Estadual de Vigilância em Saúde. Rio Grande do Sul. Boletim de Vigilância do Suicídio e Tentativa de Suicídio. Centro Estadual de Vigilância em Saúde. **Bol. Vig. Suicídio**. v. 1. n. 1. set. 2018.

DATASUS – Departamento de informática do Sistema Único de Saúde do Brasil. **Informações de Saúde, Epidemiológicas e Morbidade**. 2020. Disponível em: <<https://datasus.saude.gov.br/>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

ETGES, Virginia Elisabeta. Desenvolvimento regional sustentável: o território como paradigma. Santa Cruz do Sul: **Redes**, v. 10, n. 3. set./dez. 2005.

FAVARETO, Arilson. et al. Territórios importam – Bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil. Brasília: **Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade**, v. 1, n. 1, p. 14-46, dez. 2015.

FILHO, Oswaldo Amorim; SERRA, Rodrigo Valente. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. In: ANDRADE, Thompson Almeida; SERRA, Rodrigo Valente (Orgs..). **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades@Santa Cruz do Sul**. Brasília: 2019. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/santa-cruz-do-sul/panorama>>. Acesso em: 22 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Suicídio**: dados e números. 2019. Disponível em: <<https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/suicide>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

PETRY, Heitor Álvaro; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. Plano estratégico de Desenvolvimento Regional do Vale do Rio Pardo (2015-2030); [recurso eletrônico]; Santa Cruz do Sul: EDUNISC; 2017, 408 p.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual de Saúde (SES). **Resolução nº 555/2012**. Comissão Intergestores Bipartite 2016. Porto Alegre: SES; 2016.

SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

STAVIZKI JUNIOR, Carlos. Os riscos sobre o aumento dos casos de suicídio no contexto de Pandemia: perspectivas para a prevenção no estado do Rio Grande do Sul - Brasil. Santa Cruz do Sul: **Ágora**; v. 22, n. 2, p. 4-21, set. 2020.

STAVIZKI JUNIOR, Carlos; CADONÁ, Marco André. Políticas públicas de prevenção ao suicídio: os processos políticos e sociais necessários para sua implementação. **Con. Soc. Des. Territ. (CSDT)**, v. 5, n. 6, jul./dez. 2019.

UNISC, Universidade de Santa Cruz do Sul. **A Universidade**. [*Website Oficial*], 2020. Disponível em: <https://unisc.br/pt/>. Acesso em: 15 ago. 2020.

IMIGRAÇÃO INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA: A DINÂMICA LABORAL NO VALE DO TAQUARI/RS NO PERÍODO DE 2010-2019¹

Rosmari Terezinha Cazarotto
Fernanda Cristina Wiebusch Sindelar

Introdução

Os fluxos migratórios internacionais recentes trazem importantes dinâmicas para as cidades médias e pequenas (BAENINGER, 2017). No contexto da globalização e no âmbito da hierarquia de poder político, econômico, regional, nacional e global, as localidades que se inseriram nas lógicas globais de mercado redefiniram o posicionamento de seus espaços urbanos. Para além das cidades consideradas globais, as cidades de pequena escala “*downscaled cities*”, definidas, não pelo tamanho físico e populacional também se inserem neste processo, abrindo caminhos para imigrantes internacionais, os quais tem se tornado cada vez mais atores significativos desta reestruturação ao redor do mundo (SCHILLER; ÇAGLAR, 2011). A cidade média de Lajeado, juntamente com outras cidades pequenas da região do Vale do Taquari, desde o limiar da segunda década do século XXI, vivenciam a experiência da inserção laboral de imigrantes internacionais na dinâmica dos arranjos territoriais da produção agroalimentar (CAZAROTTO; MEJÍA, 2018; CAZAROTTO, SINDELAR, 2020), sobretudo no ramo industrial de carnes inseridos nos circuitos internacionais de comércio e consumo internacional.

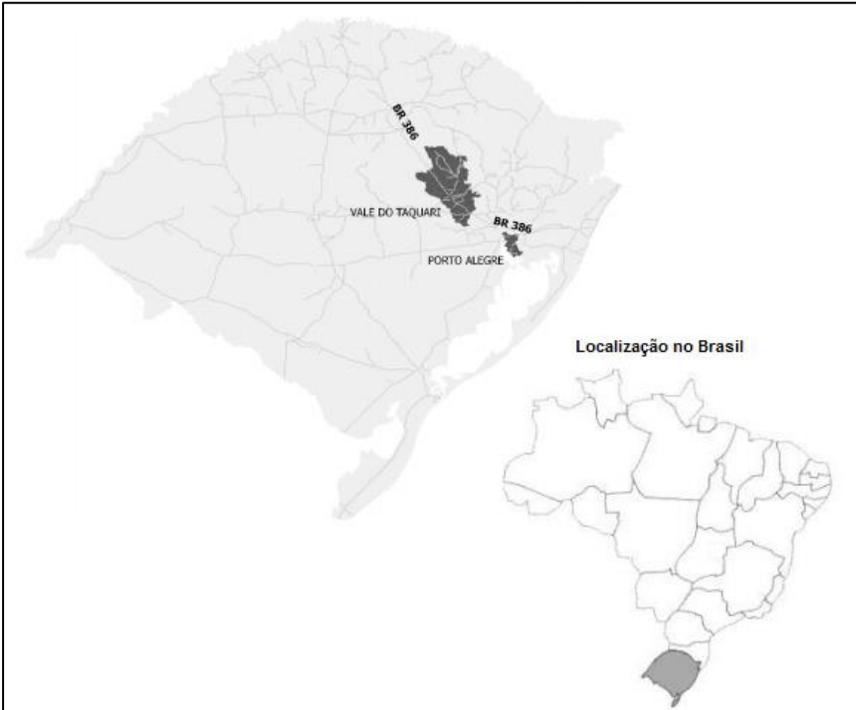
¹ Este trabalho é parte dos resultados do projeto de pesquisa Cidades médias e os fluxos imigratórios internacionais recentes: o exemplo da cidade de Lajeado na Região do Vale do Taquari-RS, financiado pelo CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) do Brasil no triênio 2019-2022 (processo 408687/2018-5), com apoio institucional da Univates.

Em termos globais, o fluxo de migrações internacionais intensificou-se desde o início do XXI, apresentando novas dinâmicas em comparação ao que se observou nos séculos anteriores. Os motivos que levavam habitantes de determinadas regiões a procurarem novos destinos para se estabelecer mudaram, tornando este um tema atual, complexo e desafiador (BÓGUS; FABIANO, 2015).

De maneira geral, observa-se que os grandes fluxos migratórios internacionais acompanham o cerne do sistema capitalista, de tal maneira que em épocas de mudanças nas dinâmicas das economias há também alterações nas motivações que levam as pessoas a migrar e na forma de mobilidade e deslocamento.

No período de 2000 a 2014, o Brasil esteve em um processo de expansão econômica, aproximando-se de uma situação de pleno emprego em algumas regiões. Isso proporcionou uma maior visibilidade do país em âmbito internacional e fez com que se tornasse um destino atraente para os estrangeiros. Dentro do país, algumas regiões passam a ser mais atraentes para o estabelecimento de imigrantes, sendo uma delas o Vale do Taquari (VT), no Rio Grande do Sul (CAZAROTTO; MEJÍA, 2018), foco deste estudo.

Figura 1 - Localização do Vale do Taquari – RS



Fonte: Adaptado de CODEVAT (2017).

A região, formada por 36 municípios e situada na porção central do estado, acompanhou o processo nacional de expansão econômica: várias empresas locais tiveram suas plantas produtivas ampliadas e a busca por mão de obra tornou-se constante. Como consequência, nos últimos anos o Vale do Taquari tem recebido um significativo fluxo migratório internacional. Conforme registros oficiais, de 2010 a 2019, o fluxo de imigrantes internacionais ingressantes na região foi de 2.972 pessoas (OBMigra, 2019). A região é uma das rotas consolidadas das redes de fluxos de imigrantes internacionais do chamado Sul Global, desde 2010. Das 50 nacionalidades que ingressaram na região, no período analisado, 67% do contingente populacional é de haitianos, característica do Sul Global. O perfil atual é distinto dos que chegaram na região em 2010, quando 62% dos registros eram de imigrantes de origem

européia (OBMigra, 2019). No mesmo ano, ocorreu o primeiro registro de ingresso de imigrantes haitianos na região, apenas um, em Lajeado.

Esse panorama é diferente do contexto das migrações que se observaram nesta região nos séculos XIX e início do século XX, quando predominavam os grupos europeus formados especialmente por açorianos, alemães e italianos (BARDEN *et al.*, 2001).

Diante desse cenário, questiona-se: como esses migrantes têm se inserido na dinâmica laboral da região? Qual é o perfil dos trabalhadores estrangeiros e em quais setores eles estão se inserindo localmente? Buscando responder a essas questões, este artigo tem por objetivo analisar a dinâmica laboral e o perfil dos trabalhadores imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho na região do Vale do Taquari/RS a partir de 2010.

Este capítulo divide-se em quatro seções. Na primeira, faz-se uma revisão de literatura destacando características e motivações para a ocorrência de fluxos migratórios internacionais contemporâneos. Na segunda, apresentam-se os procedimentos metodológicos utilizados para a realização do trabalho. Na terceira seção faz-se a análise dos dados e reflexões acerca da dinâmica laboral observada na região em estudo e, por fim, apresentam-se as considerações finais deste trabalho.

1. Migrações internacionais: dinâmicas e motivações

As migrações internacionais não são acontecimentos recentes, fazem parte da trajetória da humanidade. Em termos de quantidade, atualmente, a população mundial em situação de mobilidade humana internacional formaria o quinto maior país do mundo, representando 3,5% da população mundial e ultrapassando 270 milhões de pessoas. Em 1970, os imigrantes representavam aproximadamente 2,3% (POVOA NETO, 2020). Atualmente, a população mundial em situação de mobilidade humana internacional formaria o quinto maior país do mundo.

De acordo com a conjuntura histórica e os interesses nacionais, o conteúdo da experiência migratória vai se modificando. A presença de imigrantes no território nacional é normatizada a partir de instrumentos jurídicos e políticos do Estado-nação, os quais podem restringir ou não o ingresso de imigrantes (SAYAD, 1998). Além disso, com as mudanças advindas do meio técnico-científico-informacional, as alterações no processo migratório se dão também nas formas de deslocamento, nas possibilidades de comunicação e nas motivações que levam as pessoas a migrar.

Ao analisar as migrações à luz das fronteiras nacionais, de acordo com Sayad (1998), emigrante e imigrante são o mesmo sujeito. Migrar é um fato social total, que inclui dentro do processo uma dimensão diacrônica e uma sincrônica, que equivale considerar tanto a história quanto a estrutura social.

Na construção de um quadro teórico analítico pertinente às migrações, no final do século XIX, estudos pioneiros do geógrafo Ernest Georg Ravenstein (1834-1913) tiveram um carácter proeminente. Ravenstein criou os fundamentos referentes às áreas de atração e de repulsão, tendo como princípios as vantagens e desvantagens econômicas, sociais e laborais em relação ao local de partida e ao local de chegada. Esse aporte teórico contemplava tanto as migrações de curta como as de longa distância, com algumas diferenciações no perfil dos migrantes (UEBEL, 2015).

Na década de 1970, ao analisar o fenômeno das migrações internacionais, o geógrafo francês Pierre George toma como base critérios jurídicos, e uma das categorias que distingue é a do trabalhador estrangeiro. Argumenta que este preenche vazios prejudiciais ao funcionamento do sistema econômico, ao mesmo tempo em que busca complementar os meios de existência para si próprio e para a família, uma vez que não tem esperança de fazer isso no seu país de origem. É um imigrante temporário, introduzido por um contrato num mercado de trabalho (GEORGE, 1977, p. 13). Para o autor, os países receptores beneficiam-se de uma força de trabalho criada fora de suas fronteiras e ainda têm à sua

disposição uma mão de obra abundante para os trabalhos que os nacionais não querem realizar.

Para além de explicações de repulsão e atração e dinâmicas econômicas, Sassen (2010) questiona por que algumas pessoas que vivem em condições semelhantes não migram. Nesse sentido, a explicação teórica de George é importante, mas não suficiente para explicar o fenômeno. Para Sassen, variáveis adicionais como recrutamento por empregadores ou a decisão da família de que um de seus membros deve emigrar devem ser consideradas.

Assim, na contemporaneidade, diante das novas dinâmicas dos imigrantes internacionais, a teoria para compreender a experiência desse processo tem aportado ainda a perspectiva do transnacionalismo. Conforme Ramos (2012), uma das marcas do atual sistema-mundo é a construção de um mercado de trabalho global e do cidadão transnacional. O migrante internacional passa a ser compreendido no contexto de suas múltiplas relações: familiares, econômicas, organizacionais, religiosas e sociais no âmbito local e global. Ao mesmo tempo em que tem múltiplos pertencimentos, à medida que se estabelece em um lugar passa a manter forte conectividade com sua terra natal, contribuindo não apenas com o seu desenvolvimento, mas também com o da localidade de instalação.

Adicionalmente, não é possível, na contemporaneidade, entender o contexto local sem relacioná-lo com o âmbito global. Muito do que se vivencia na escala local são repercussões das transformações oriundas do processo de globalização, viabilizado pela revolução técnico-científica e informacional e pela construção de processos políticos, a partir da década de 1970. A globalização consolidou-se na produção e nos territórios e hoje constitui-se em um paradigma para compreensão dos diversos aspectos da realidade (SANTOS, 2006). É favorecida por um conjunto de técnicas que, pela primeira vez, envolvem o planeta inteiro, porém que não se espalham igualmente, isto é, as ações que asseguram a inserção da produção no mercado global acontecem nos territórios em que há uma infraestrutura técnico-científico-informacional

instalada. Com isso, todos os lugares podem fazer uso do mesmo momento, a partir de um deles e/ou a partir de múltiplos lugares (SANTOS, 2006). Politicamente, mesmo que os mecanismos de territorialização do capital sejam distintos, as premissas neoliberais alcançam todos os lugares e atingem tanto as grandes cidades como as pequenas (SCHILLER; ÇAGLAR, 2011).

Nesse novo patamar da mundialização, criam-se as condições para a aproximação dos lugares e a aceleração dos fluxos de pessoas, culturas e bens. Novas dinâmicas globais conectadas se estabelecem, dentre elas a econômica, a partir da internacionalização dos negócios, com seus respectivos produtos (SASSEN, 2010). A globalização não gera a homogeneização global, mas reestrutura as diferenças espaciais devido às suas especialidades e acentua as desigualdades (SANTOS, 2006).

Para Damiani (2011), a migração precisa ser compreendida não só como deslocamento humano, mas como irradiação geográfica de um sistema econômico. No passado, atendia à reprodução da força de trabalho nas propriedades rurais, e hoje atende às empresas nacionais e transnacionais. Em consonância, Póvoa Neto (1997) propõe o enfoque da migração na perspectiva do conceito de mobilidade do trabalho. Sayad (1998) também argumenta que a principal razão da permanência do estrangeiro no local de imigração é o trabalho, logo, sua presença é de caráter provisório. O trabalho é o que faz existir o imigrante, não qualquer trabalho, mas “o trabalho para imigrantes”.

De acordo com Piore (1979), os imigrantes se adaptam mais facilmente às condições do mercado de trabalho intensivo. Muito trabalhadores locais desprezam tais postos por serem de baixa remuneração, baixo *status* e baixa possibilidade de evolução profissional, porém são atrativos para os imigrantes quando vislumbram a possibilidade de ganhar mais do que seu em país de origem. O autor chamou este tipo de posto de trabalho de secundário, diferenciando-o do posto primário, o qual caracterizou-o como mais qualificado, com mecanismos de promoção e carreira.

Contudo, conforme Borjas (2012) ao perceber que as amenidades locais são piores do que o esperado, os trabalhadores recém migrados tem muita chance mudar para outro local, ocasionando a repetição da migração. Para Kenneth e Vanderkamp (1986) o estímulo para a repetição da migração “*repeated migration*” podem vir das oscilações da economia contribuindo para que os imigrantes optem por novamente inserirem-se no curso migratório buscando outros destinos no país ou mesmo incorporando-se novamente nas rotas internacionais em busca de novas oportunidades que os lugares possam lhes oferecer.

Para Sassen (1988), a tecnologia da informação conferiu dinâmica à produção e aos lugares. As conexões criadas pela internacionalização da produção, orientada à exportação, por exemplo, contribuíram para a circulação de trabalhadores como um dos fluxos no espaço transacional.

Uma nova geografia de centros e margens transpassa a velha linha divisória entre países ricos e pobres. A mobilidade internacional da força de trabalho acompanha a grande reestruturação do capitalismo, iniciada nos anos 1970, expressa na reestruturação produtiva e nas concentrações urbanas (PIORE,1979). No século XXI, tais transformações conectam todos os sistemas de cidades, de diferentes escalas, porém o capital é seletivo, elege áreas e se concentra em lugares onde as condições técnicas existem.

Além disso, no cenário da globalização, há uma pressão crescente entre empresas e países para reduzir os custos e permanecer competitivos. A diminuição de custos se torna uma variável que pode contribuir para a criação de condições que demandam o recrutamento de trabalhadores imigrantes a baixos salários, o que é reforçado pelo contexto de enfraquecimento dos sindicatos (SASSEN, 2010).

Piore (1979) analisou que os empregadores e os postos de trabalho são os elementos estratégicos para explicar os fluxos massivos de imigrantes. Esse aporte teórico contribui para compreender a realidade dos fluxos migratórios internacionais

recentes para o Vale do Taquari, juntamente com os demais citados anteriormente.

No período de 1970 a 2010, o VT passou por uma significativa reestruturação espacial, perceptível a partir das transformações decorrentes da modernização da produção agrícola que os agricultores familiares vivenciaram. Nesse intervalo, ocorreu o fortalecimento das cadeias produtivas de frangos, suínos e leite, as quais passaram a se agregar aos complexos agroindustriais com seus respectivos sistemas integrados à indústria de alimentos (BARDEN *et al.*, 2018). As cidades também passaram a ter mais força e projeção. Nesse contexto, a dinâmica econômica regional foi se fortalecendo à medida que a divisão territorial do trabalho, oriunda das empresas locais ligadas ao ramo alimentício, intensificou-se. Ocorreu assim a internacionalização dos produtos fabricados dentro desses complexos agroindustriais.

Assim, observa-se na região em estudo que desde 2010 as agroindústrias regionais vêm absorvendo uma parcela significativa da força de trabalho dos imigrantes internacionais. Isso é consequência da falta de trabalhadores nacionais disponíveis, em função da economia encontrar-se próxima de uma situação de pleno emprego (em 2014), ou, ainda, em função de os trabalhadores nacionais não quererem realizar determinadas funções, conforme destacado por George (1977). Mais adiante, as análises da dinâmica da imigração laboral regional serão aprofundadas.

2. Procedimentos metodológicos

A proposta deste trabalho consiste em um estudo exploratório que articula informações de dados quantitativos, obtidos por meio de métodos estatísticos, seguido de análise qualitativa, tendo como foco o processo da inserção dos imigrantes recentes no mercado de trabalho formal na região do Vale do Taquari - RS. Conforme Gil (2019, p. 26),

pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. Este tipo de pesquisa é

realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e [...] produto final deste processo passa a ser um problema mais esclarecido, passível de investigação mediante procedimentos mais sistematizados.

Pesquisas empíricas que analisam a particularidade da inserção laboral e socioeconômica de imigrantes internacionais na região do Vale do Taquari são ainda incipientes. Nesse sentido, o estudo explora dados secundários, sistematizados a partir da obtenção junto a organismos oficiais como o Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio do Sistema Nacional de Registro Migratório (SISMIGRA) e do Observatório de Migrações Internacionais (OBMigra), desenvolvido em parceria com a UnB (BRASIL, 2019a), e a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), disponibilizada pelo Ministério da Economia (BRASIL, 2021), com o propósito de compreender a chegada dos imigrantes internacionais a partir de 2010 e sua empregabilidade até 2019. A organização dos dados foi feita em planilhas eletrônicas, nas quais foram tabulados e apresentados através de tabelas e gráficos que são apresentados na próxima seção.

A abordagem qualitativa, que também é contemplada no trabalho, analisa como os imigrantes internacionais se inserem no mercado de trabalho dos municípios do VT, interior do Rio Grande do Sul, sendo que os dados foram coletados para 2010 e 2019. Além disso, observação participante, entrevistas formais e informais com os imigrantes internacionais, com moradores das cidades que compõem a região, lideranças políticas, empresariais e religiosas também foram utilizadas para qualificar a abordagem do trabalho. Também foram utilizadas matérias de jornais locais: o Informativo, Opinião e A Hora.

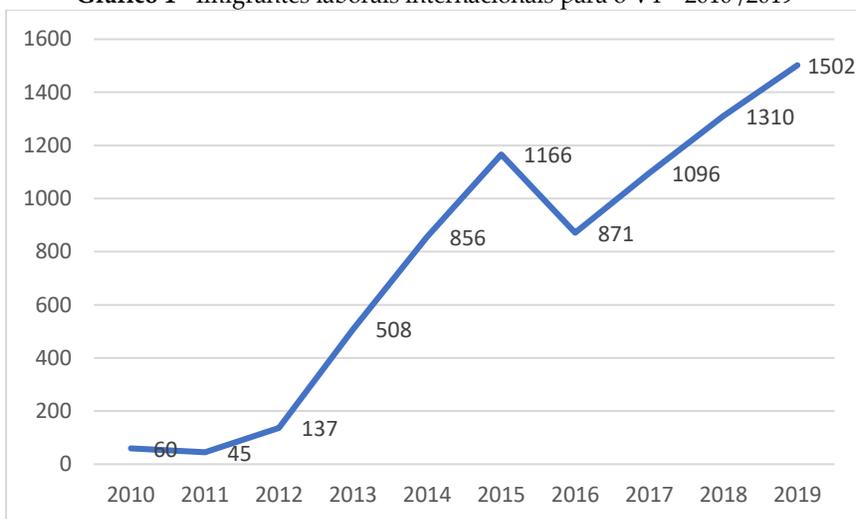
Na próxima seção, apresenta-se a análise da dinâmica laboral e o perfil dos trabalhadores imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho na região do VT e sua representatividade em nível estadual.

3. Resultados e discussão

Nas últimas décadas, a região do VT passou por um contínuo processo de urbanização que, apesar de desigual entre os municípios, foi acompanhado de uma mudança na dinâmica econômica regional. A centralidade dessa dinâmica passou das atividades rurais para as atividades industriais e de serviços, associadas diretamente aos complexos agroindustriais, ao mesmo tempo em que houve uma concentração populacional em algumas cidades (BARDEN *et al.*, 2018). Essas mudanças regionais contribuíram para a vinda de migrantes, tanto nacionais como internacionais, especialmente no período recente, atraídos pelo crescimento econômico e pelas oportunidades no mercado de trabalho.

De acordo com os dados da RAIS, o número de trabalhadores imigrantes internacionais no VT passou de 60, em 2010, para 1.502 em 2019, representando um crescimento de 2.503,3% no período analisado (GRÁFICO 1). Em relação ao estado do Rio Grande do Sul, em 2019, essa mão de obra migrante com vínculo formal de trabalho correspondia a 8,41% do total de mão de obra estrangeira. Em 2010 representava 1,6% e em 2012 perfazia 2,8% desse contingente populacional (BRASIL, 2021).

Gráfico 1 - Imigrantes laborais internacionais para o VT - 2010 /2019



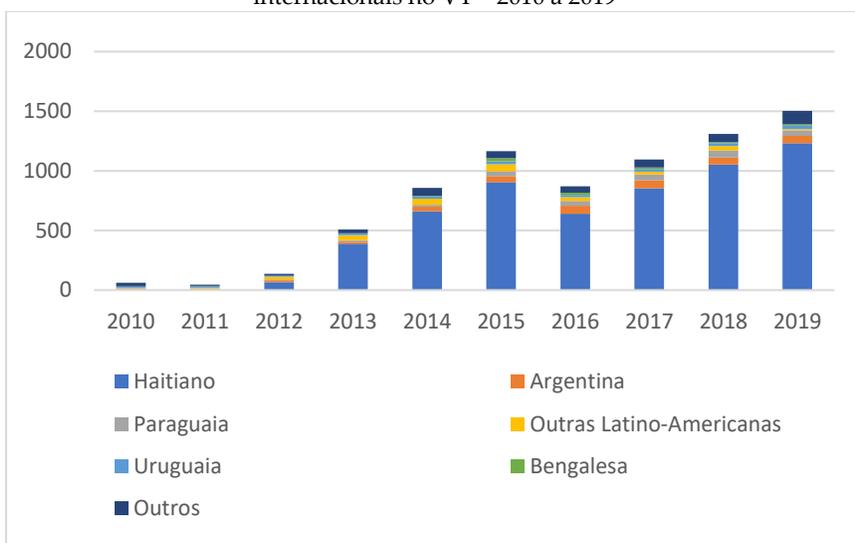
Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Dados da pesquisa.

Os dados também revelam algumas situações importantes. Os anos de 2012 e 2013 foram o auge em termos de porcentagem de crescimento dos vínculos formais de trabalho de estrangeiros em relação ao ano de 2011: 204,4% e 270,8%, respectivamente (BRASIL, 2021). Esses foram os anos em que responsáveis por empresas e cooperativas da região se deslocaram até o estado do Acre para recrutar trabalhadores imigrantes haitianos diante da necessidade de mão de obra.

A cidade de Brasileia-AC era a principal porta de entrada de muitos haitianos que procuravam novos espaços de vida, para além das fronteiras de seu país, devido ao abalo sísmico de 7 graus na escala Richter que havia devastado o Haiti em 2010, deixando cerca de 300 mil desabrigados. A reportagem de um jornal local intitulada “Haitianos chegam para trabalhar no Vale do Taquari”, veiculada em 2012, demonstra o perfil laboral da chegada desse contingente populacional na região. De acordo com a chefe do departamento pessoal da empresa Cosuel, “aqui os haitianos poderiam reconstruir suas vidas através do trabalho” (O INFORMATIVO, 2012).

A principal nacionalidade estrangeira no mercado de trabalho formal no Vale do Taquari, em 2019, foi de imigrantes haitianos, perfazendo 82,1% do total, seguida da nacionalidade argentina, com 3,9%. Os dados informam que haitianos, argentinos, paraguaios, uruguaios, outras nacionalidades latino-americanas e bengaleses estão entre as principais nacionalidades no ranking da inserção no mercado de trabalho formal no VT (GRÁFICO 2).

Gráfico 2 - Principais nacionalidades de trabalhadores formais imigrantes internacionais no VT – 2010 a 2019



Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Dados da pesquisa.

Cabe destacar ainda que o perfil dos migrantes, quanto à nacionalidade, alterou-se no período analisado. Em 2010 e 2011 não existem registros na RAIS da presença de imigrantes laborais haitianos, mas, a partir de 2013, esta nacionalidade superou as demais. Importante mencionar que a nacionalidade haitiana compõe o único grupo de imigrantes que, por razões humanitárias, foi amparado pela Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012, do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) (TONHATI *et al.*, 2016). Aos haitianos foi criado um visto especial, nomeado visto humanitário, concedido a aqueles que não tinham antecedentes

penais. Esse canal regular de imigração possibilitou a obtenção de carteira de trabalho e Cadastro de Pessoa Física (CPF).

O relato de uma haitiana, obtido através da pesquisa no município de Arroio do Meio, localizado na região em estudo, revela a importância da obtenção dos documentos na decisão de optar pelo Brasil: “Trabalhei 2 anos no Equador como cuidadora, não tinha papel, documentos (carteira de trabalho), aqui tenho”. Em relação à vida que levava no Haiti, relata que “aqui tem segurança, paz e luz elétrica”, revelando outros fatores complementares, além do posto de trabalho.

Ainda, os Gráficos 1 e 2 apontam um constante crescimento do número de estrangeiros ocupados no mercado de trabalho formal no período analisado, com exceção de 2016, quando houve uma variação negativa significativa, com destaque para os haitianos. De 1.166 trabalhadores internacionais formais em 2015, a região empregou apenas 871 em 2016. Esse decréscimo repercute a crise política e econômica vivenciada pelo Brasil. Muitos optaram por reingressar ao percurso migratório internacional; alguns, inclusive, colocaram a empresa onde atuavam na justiça para obter seus direitos e ir embora do país (CAZAROTTO; MEJÍA, 2018).

As incertezas da economia convertem-se em elemento chave que pode motivar a repetição da migração, conforme Kenneth e Vanderkamp (1986). Novamente buscam novos destinos no país ou até mesmo partindo para rotas internacionais do processo migratório em busca de trabalho e vida melhor.

Arelado à crise política e econômica pela qual o Brasil vem passando desde meados de 2014, juntou-se ainda o desencanto com as expectativas iniciais. Em uma das empresas que mais contrata, por exemplo, os imigrantes receberam aluguel, alimentação e transporte durante os seis primeiros meses, no entanto, passado esse período, esses subsídios foram retirados e, conseqüentemente, os custos de subsistência aumentaram.

Ademais, observou-se uma valorização do dólar frente ao real². Desde o início do fluxo migratório de haitianos, de 2012 a 2015, o dólar praticamente dobrou de preço, reduzindo a capacidade de repasse de recursos para familiares ainda domiciliados no país de origem. Esse fato, somado às dificuldades que encontram para inserir-se no mercado de trabalho em funções que não sejam específicas para imigrantes (SAYAD, 1998), qual sejam, as que os nativos não querem fazer, contribuiu para que muitos retornassem aos fluxos migratórios internacionais, deixando a região em 2016.

Nesse sentido, em entrevista ao *Jornal Opinião*, em agosto de 2016, um haitiano declara:

“Víamos aqui como um local cheio de oportunidades, mas, infelizmente, somente em uma área. Sou formado, tenho ensino superior, e por que preciso trabalhar apenas em um determinado serviço? Por que não em outros ramos? Por que as pessoas que se lembram da mão de obra dos haitianos pensam somente em um local específico?”

A referida edição do jornal teve como capa o destaque “Imigrantes começam a ir embora de Encantado” (BORTOLETTI, 2016). Trata-se de um município situado na região em estudo.

Ao ingressarem novamente na rota da imigração internacional, os estrangeiros tinham como principais destinos o Chile, a Argentina e os Estados Unidos, porém, no ano seguinte, novamente começaram a retornar ao Brasil devido à dificuldade em encontrar trabalho nos outros países e aos processos de deportação, no caso dos EUA. Assim, percebe-se que a partir de 2017 o VT novamente entrou como destino dos imigrantes (GRÁFICO 2). Esses novos imigrantes estrangeiros são

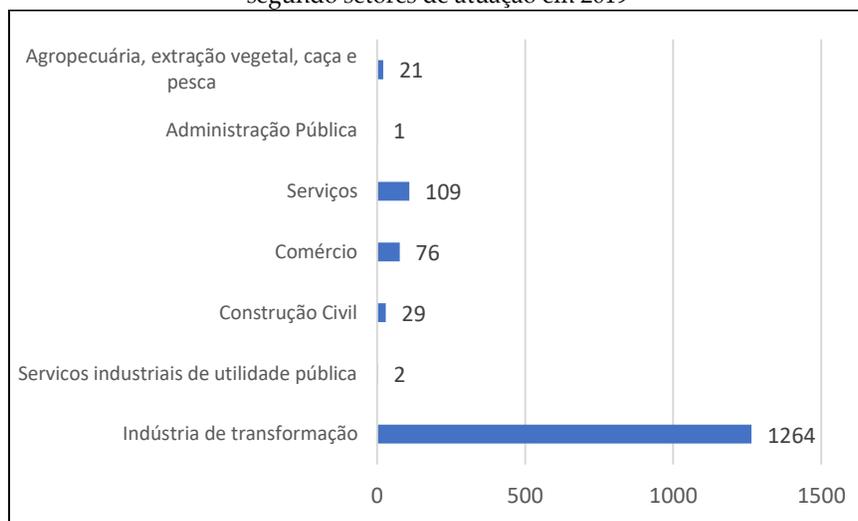
² Conforme dados do Banco Central (2020), a cotação média da taxa de câmbio no mês de janeiro de 2012 foi de R\$ 1,79 para cada dólar americano; já em dezembro de 2015, a cada dólar era cotado em média a R\$ 3,87. Além disso, vale comentar ainda que no mês de setembro/2015 essa cotação chegou a R\$ 4,19, demonstrando que no período mencionado houve uma valorização significativa do dólar americano frente ao real brasileiro.

provenientes tanto da rota internacional como da mobilidade interna no Brasil.

Conforme relata Renel Simon, um dos líderes haitianos que trabalha no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) de Lajeado, em uma entrevista dada ao Jornal A Hora em julho de 2019, dez haitianos chegam por semana ao VT, o que revela que o fluxo migratório ainda é intenso³ (CHAPARINI, 2019).

Quanto aos setores de atuação, os dados do Gráfico 3 apontam que 84,2% dos trabalhadores formais estrangeiros no VT, em 2019, atuavam no setor da indústria de transformação, seguidos de 7,3% em serviços, 5,1% no comércio e 1,9% na construção civil. Além disso, cabe ressaltar que não havia nenhum registro de trabalhador estrangeiro atuando no setor extrativo mineral.

Gráfico 3 - Imigrantes internacionais com vínculo formal de trabalho no VT, segundo setores de atuação em 2019



Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Dados da pesquisa.

³ De acordo com a referida edição do jornal, a estimativa é de que cerca de 2,4 mil haitianos estejam distribuídos em cinco cidades da região. Em torno de 70% tem emprego formal. Cerca de 800 vivem em Lajeado; por volta de 500 a 800, em Encantado; cerca de 100, em Teutônia; em torno de 450, em Estrela; e 250, em Arroio do Meio.

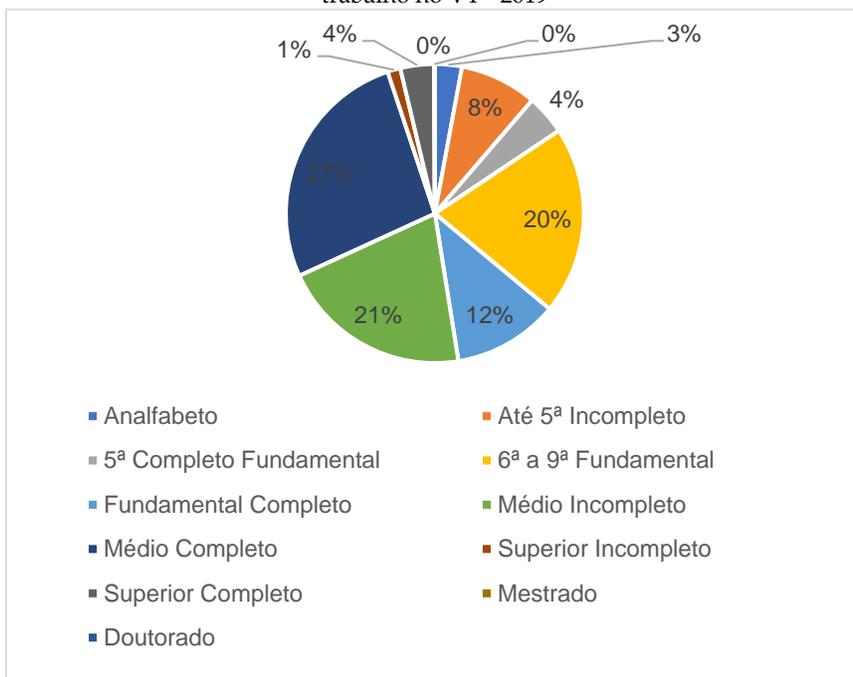
Esses dados caracterizam uma diferenciação da região em relação ao estado do Rio Grande do Sul: 42,5% dos imigrantes laborais formais atuavam na indústria de transformação e 29% no setor de serviços, de acordo com o levantamento de dados da RAIS (BRASIL, 2021).

A narrativa de Gefrard, em entrevista à matéria já citada do Jornal A Hora, revela essa desigualdade: “Os imigrantes são bem aceitos enquanto servem como mão de obra braçal na indústria” (CHAPARINI, 2019). Sua fala reflete a dificuldade que os imigrantes internacionais têm de encontrar trabalho que não seja na indústria frigorífica, em especial. As principais funções ocupadas por esses trabalhadores estão associadas ao abate de aves, suínos, processamento de carnes e leite nas agroindústrias locais.

Tal fato é corroborado pela fala de uma moradora local, em entrevista concedida à pesquisa, que vive em uma área da cidade de Lajeado onde residem muitos imigrantes internacionais recentes: “São muito educados, assíduos, queridos, amigos. Trabalham em lugares que os daqui não querem, áreas frias, matar bicho”.

Na variável escolaridade, 44,5% dos imigrantes internacionais inseridos no mercado de trabalho formal no VT possuem Ensino Fundamental incompleto e/ou completo; 47,4%, Ensino Médio completo e/ou incompleto; 5,1%, Ensino Superior incompleto e/ou completo; 2,9% são analfabetos, ao passo que apenas um possui pós-graduação (doutorado) (GRÁFICO 4). No Rio Grande do Sul, no mesmo ano, os dados indicaram que os imigrantes possuem, em média, formação mais elevada, já que 31,2% afirmaram ter Ensino Fundamental incompleto e/ou completo; 52,5%, Ensino Médio incompleto e/ou completo; 13,1%, com Superior incompleto e/ou completo e 1,7% com pós-graduação. Os analfabetos estrangeiros eram 1,5% (BRASIL, 2021).

Gráfico 4 - Escolaridade dos imigrantes internacionais com vínculo formal de trabalho no VT - 2019



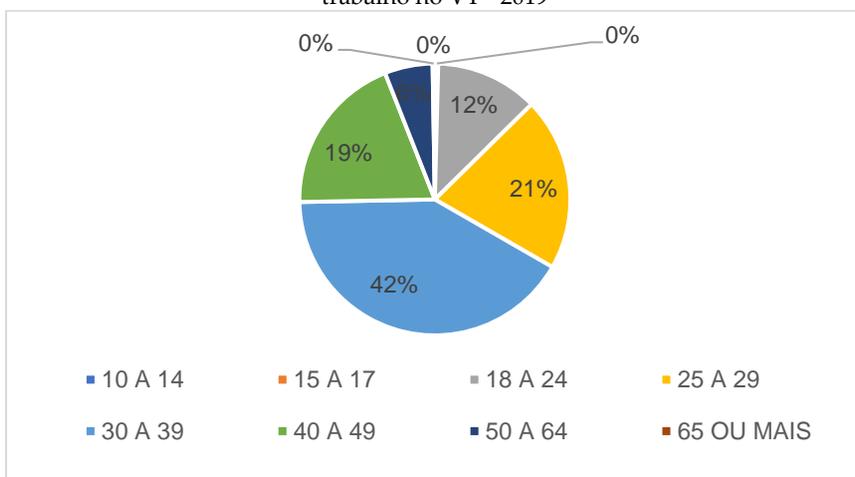
Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Dados da pesquisa.

Segundo Borjas (2012), as características demográficas dos trabalhadores, como idade e educação, são muito importantes quando se trata da População Economicamente Ativa (PEA). É comum que a migração aconteça entre trabalhadores mais jovens e qualificados, uma vez que os mais velhos tendem a se mudar menos porque a migração é um investimento em capital humano. Como resultado, os trabalhadores mais velhos têm um período mais curto sobre o qual podem coletar retorno para os investimentos em migração.

A faixa etária dos imigrantes internacionais com vínculo formal de trabalho no Vale do Taquari, com maior concentração em 2019, foi de 30 a 39 anos, perfazendo 41,4% (GRÁFICO 5). Contudo, ao somar o intervalo de idades entre 18 a 49 anos, atinge-se 93,6% das pessoas, ante 89,1% do RS, demonstrando que em termos de

faixa etária as diferenças não são muito significativas, e os grupos por faixas etárias se assemelham na região em estudo e no estado (BRASIL, 2021). Esse fato orienta para o perfil laboral desta população, sendo a composição etária promissora para uma região. É uma força de trabalho criada fora das fronteiras nacionais que beneficia o país receptor por ter à sua disposição uma mão de obra abundante para os trabalhos que os nacionais não querem realizar (GEORGE, 1977).

Gráfico 5 - Faixa etária dos imigrantes internacionais com vínculo formal de trabalho no VT - 2019

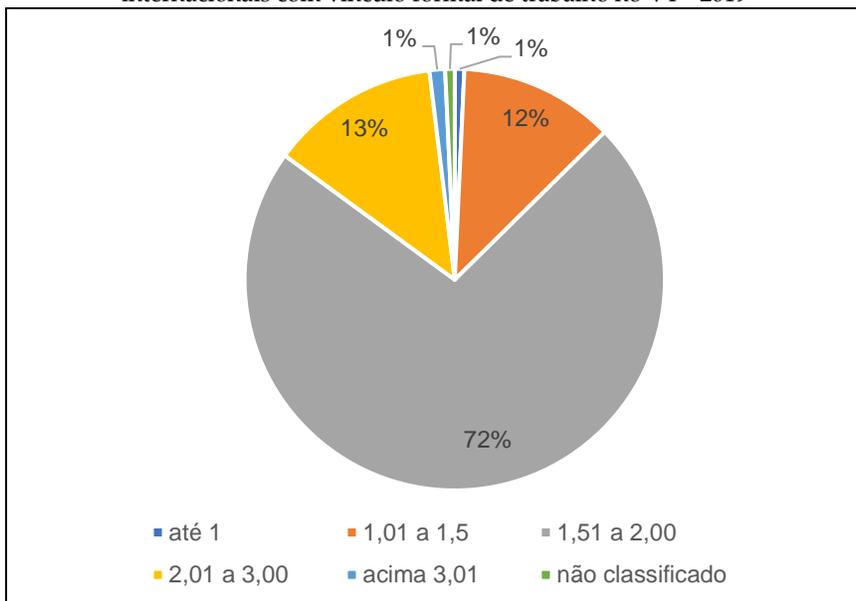


Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Dados da pesquisa.

No que se refere à remuneração média, as informações do Gráfico 6 apontam que 72,4% dos imigrantes internacionais com vínculo formal de trabalho no VT, em 2019, receberam de um e meio a dois salários-mínimos. Nesse ano, o salário-mínimo nacional foi de R\$ 998,00, o que significa que esse grupo recebeu entre R\$ 1.497,00 e R\$ 1.996,00. Ademais 11,9% receberam de um a um e meio salário (ou seja, até R\$ 1.497,00) e 13% de dois a três salários-mínimos. Em suma, em torno de 85% receberam até dois salários-mínimos (até R\$1.996,00), evidenciando uma remuneração relativamente baixa e menor do que a renda nacional, embora não tão distante. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de

Domicílios Contínua (PNAD), relativa ao terceiro trimestre de 2019, a renda média do trabalhador com 14 anos ou mais no Brasil é de R\$ 2.223,00 (IBGE, 2019).

Gráfico 6 - Remuneração média, em salário-mínimo, dos imigrantes internacionais com vínculo formal de trabalho no VT - 2019



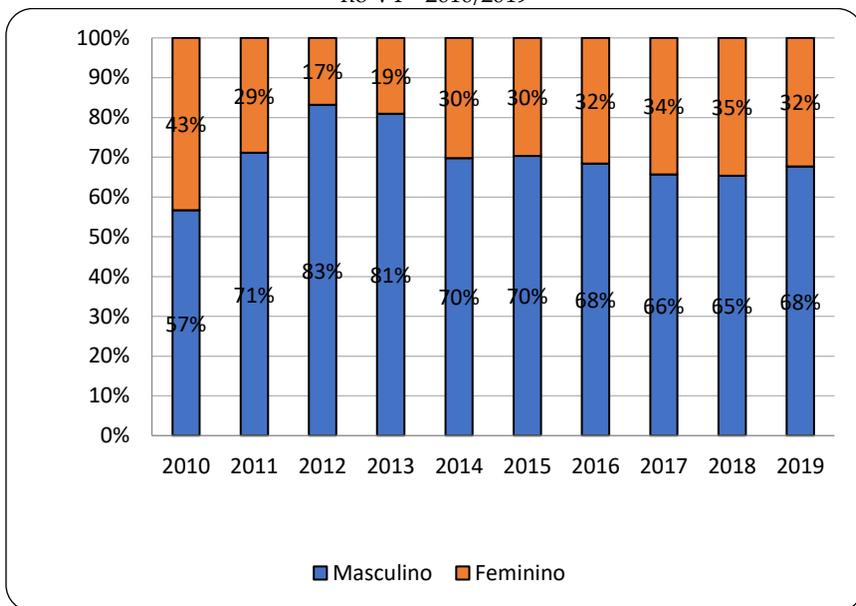
Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Dados da pesquisa.

No RS, no mesmo ano, a remuneração dos trabalhadores estrangeiros foi próxima a observada na região em destaque, já que aproximadamente 72,5% dos imigrantes deles receberam até dois salários-mínimos, ao passo que 15% receberam entre dois e três salários-mínimos e 8,9% receberam mais de três salários (além de 3,6% não informado).

Em termos de gênero, conforme demonstrado no Gráfico 7, pode-se observar que a preponderância é de trabalhadores estrangeiros masculinos, tanto na região como no estado, ao longo do período analisado. Inclusive, nota-se que em ambas as regiões o número de trabalhadores do sexo masculino aumentou na média do período, em comparação às trabalhadoras do sexo feminino. No

Vale do Taquari, a redução das mulheres imigrantes no mercado de trabalho foi brusca de 2010 a 2012, passando de 43% para 17%, porém, gradativamente, o percentual foi aumentando nos anos seguintes. Em 2019, 32% dos imigrantes registrados no mercado formal do VT eram mulheres, enquanto no RS esse percentual atingia 30%.

Gráfico 7 - Gênero dos imigrantes internacionais com vínculo formal de trabalho no VT - 2010/2019



Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Dados da pesquisa.

Verifica-se uma tendência de aumento gradativo da inserção de mulheres no mercado formal, orientando para uma feminilização da imigração (MARINUCCI, 2007), muito embora os dados empíricos da pesquisa mostram que, no início do período analisado, os homens predominavam no coletivo migratório. O tempo de análise para a experiência migratória laboral dentro desse novo perfil de contingente populacional é relativamente recente, por isso, pode-se analisar a partir da evolução anual. Com o passar dos anos, o número de mulheres foi aumentando, tanto em termos

de reunião familiar como mulheres que migraram sozinhas. Ademais, cabe destacar que existem casos de mulheres (haitianas) que chegaram sozinhas e, mais tarde, depois de se capitalizarem, trouxeram marido e filhos.

Para avaliar o processo de aumento do fluxo da imigração feminina, analisou-se o Relatório Anual das Migrações de 2020, o qual indica que a participação de mulheres nos registros migratórios do Brasil cresceu, sobretudo no segundo quinquênio da última década, com destaque especial para as venezuelanas, haitianas e cubanas. Há uma maior pressão das mulheres para entrar no mercado de trabalho formal, com muitos registros de solicitações de carteira de trabalho. Contudo, ocupam 30% dos postos de trabalho e recebem cerca de 70% do valor dos rendimentos dos trabalhadores do sexo masculino. Outro dado que pode contribuir para essa análise é o fato de que entre 2010 a 2019, foram registradas 660.349 imigrantes que ingressaram no Brasil por período superior a 1 ano, sendo 41% mulheres e, 2019, foi o ano de maior registros da década (CAVALCANTI *et al.*, 2020).

Outra evidência empírica da pesquisa é o fato de as mulheres se depararem com maiores dificuldades para serem aceitas em empresas que mais contratam imigrantes na região em estudo. Conforme relato de um imigrante haitiano, em Lajeado, “os homens conseguiram reunir dinheiro de 2, até 3 anos de trabalho e trouxeram familiares (...) atualmente muitas mulheres estão desempregadas (...) os maridos reuniram dinheiro para trazê-las, mas as empresas não as contratam (...). Um dos motivos é que as empresas alegam que começam a trabalhar e logo engravidam”. Porém na perspectiva dos e das imigrantes, por permanecerem afastadas por longo período ao reunir-se novamente logo querem constituir família como forma de compensar o tempo.

Sintetizando, a partir do estudo desenvolvido, observa-se que desde 2010 a região do Vale do Taquari tem atraído um contingente significativo de imigrantes laborais internacionais, especialmente haitianos. Essa atração está associada tanto à dinâmica da economia regional como também ao interesse de empresas locais que foram

ao encontro de grupos de migrantes laborais em momentos de falta de mão de obra local.

Considerações finais

Desde o início do século XXI, observa-se que os fluxos migratórios internacionais voltaram a se intensificar, porém, na contemporaneidade, estão associados a novas dinâmicas que acompanham o crescimento econômico das regiões. O Brasil, nesse período, atraiu um contingente significativo de migrantes internacionais motivados por interesses econômicos, políticos, sociais, culturais, entre outros, especialmente associados à busca por melhores condições de vida e trabalho.

Essa tendência também foi observada na região do Vale do Taquari, analisada neste estudo, que desde 2010 tem recebido um contingente significativo de migrantes internacionais, especialmente haitianos. Diante desse cenário, o objetivo deste trabalho foi analisar a dinâmica laboral e o perfil dos trabalhadores imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho na região do Vale do Taquari-RS.

Em relação à dinâmica laboral, observa-se que a região apresentou um crescimento das plantas da indústria de transformação, associado às cadeias agroalimentares, especialmente de abate de animais, processamento de carnes e processamento de laticínios, e também do setor de serviços. No entanto, em virtude da falta de mão de obra local, as indústrias atraíram, nos últimos anos, tanto migrantes nacionais como internacionais.

Aos migrantes estrangeiros, por falta de outras oportunidades, coube principalmente a ocupação de vagas que os nacionais não quiseram ocupar. Alguns, entretanto, arriscaram-se por novas perspectivas, retornando ao fluxo migratório internacional na busca de melhores oportunidades, no Chile e nos EUA, por exemplo. Porém, novas barreiras se apresentam e acabam retornando para a região.

Já em relação ao perfil, por meio do estudo identificou-se que os migrantes laborais empregados no Vale do Taquari são especialmente homens, em idade ativa e de escolaridade mediana, uma vez que a maioria apresenta até Ensino Médio completo. A renda média é um pouco inferior à renda média nacional, mas em consonância com o observado nos setores e na dinâmica laboral em que estão inseridos.

Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Sistema Gerenciador de Séries Temporais: **Taxa de câmbio** - Livre - Dólar americano (venda) - diário. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>, acesso em: 30 abr. 2020.

BARDEN, J. E. *et al.* A economia do Rio Grande do Sul no período entre 1920 e 1940: uma análise da região do Vale do Taquari. **Estudo & Debate**, Lajeado, ano 8, n. 2, p. 7-55, 2001.

BARDEN, J. E. *et al.* Dinâmica populacional e transformações socioespaciais: uma análise a partir da região do Vale do Taquari/RS. **Geosul**, Florianópolis, v. 33, n. 66, p. 246-261, jan./abr. 2018.

BÓGUS, L. M. M.; FABIANO, M. L. A. O Brasil como destino das migrações internacionais recentes: novas relações, possibilidades e desafios. **Ponto e Vírgula**, São Paulo, n. 18, p. 126-145, 2015.

BORJAS, G. J. **Economia do trabalho**. 5. ed. Porto Alegre: SMGH, 2012.

BORTOLETTI, V. S. Assolados pela crise, imigrantes deixam Encantado, **Jornal Opinião**, 12 ago. 2016. Disponível em:

<https://issuu.com/diogofedrizzi/docs/online12agosto2016>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portal de Imigração**, 2019a. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/>. Acesso em: 25 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. **Relação Anual de Informações Sociais**, 2021. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php>. Acesso em: 25 jan. 2021.

Cavalcanti, L; Oliveira, T.; Macedo, M., **Resumo Executivo**. Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2020. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/Resumo%20Executivo%20_Relat%C3%B3rio%20Anual.pdf. Acesso em 23 mar. 2021.

CAZAROTTO, R. T.; MEJÍA, M. R. G. Repercussão socioespacial da imigração haitiana numa pequena cidade: o caso de Encantado – Rio Grande do Sul – Brasil. **R. Ra'eGa**, Curitiba, v. 45, p. 170-186, dez. 2018.

_____; SINDELAR, F.C.W. A dinâmica da imigração laboral internacional contemporânea: o caso do Vale do Taquari/RS no período de 2010-2018. **Geosul**. UFSC. 2020.

CHAPARINI, M. Dez haitianos chegam ao vale por semana, *Jornal A Hora*, 27 jul. 2019. Disponível em: <https://www.jornal-ahora.com.br/2019/07/27/dez-haitianos-chegam-ao-vale-por-semana/>. Acesso em 27 out. 2019.

DAMIANI, A. L. **População e geografia**. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2011.

FERREIRA, P. M. **Migrações e Desenvolvimento**. Lisboa: FEC: Fundação Fé e Cooperação, 2017.

GEORGE, P. **As migrações internacionais**. Lisboa: Dom Quixote, 1977.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?t=resultados>. Acesso em: 15 jan. 2020.

KENNETH, E. G.; VANDERKAMP, J. Repeat migration and disappointment. **Canadian Journal of Regional Science**, I Revue canadienne des sciences regionales, v. 3, n. IX, p. 299-322, 1986.

MARINUCCI, R. Feminization of migration? **REHMU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 15, n. 29, 2007.

MEJÍA, M. R. G.; CAZAROTTO, R. T. O papel das mulheres imigrantes na família transnacional que mobiliza a migração haitiana no Brasil. **Revista Pós-Ciências Sociais**, v. 14, p. 171, 2017.

MEJIA, M.R.G; CAZAROTTO, R.T; ROGÉRIO, M. S. O direito à cidade de migrantes contemporâneos: o caso de Lajeado - Rio Grande do Sul – Brasil. In: MEJIA, M. R. G (org.). **Migrações e direitos humanos: problemática socioambiental**. Lajeado: Ed. da Univates, 2018.

O INFORMATIVO do Vale. **Haitianos chegam para trabalhar no Vale do Taquari**, 16 out, 2012. Disponível em: <https://www.informativo.com.br/geral/haitianos-chegam-para-trabalhar-no-vale-do-taquari,7876.jhtml>. Acesso em: 19 nov. 2019.

PIORE, M. J. **Birds of passage**: migrant labor and industrial societies. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

PÓVOA NETO, H. Migrações internas e mobilidade do trabalho no Brasil atual. Novos desafios para análise. **Experimental**, n. 2, p. 11-24, 1997.

RAMOS, M. da C. **Migrações, desenvolvimento e dinâmicas locais e regionais**: grandes problemáticas do espaço europeu. Porto: FLUP, 2012. p. 63-102.

SASSEN, S. **The mobility of labor and capital**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 2006.

SASSEN, S. A criação de migrações internacionais. *In: Sociologia da Globalização*. Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 113-138.

SAYAD, A. **A imigração ou os paradoxos da alteridade**. São Paulo: Edusp, 1998.

SCHILLER, N. C.; ÇAGLAR, A. Introduction: migrants and cities. *In: SCHILLER, N.C.; ÇAGLAR, A. (orgs.). Locating migration*: rescaling cities and migrants. New York: Cornell University, 2011.

TONHATI, T. *et al.* Os imigrantes haitianos no Brasil: a empregabilidade dos haitianos no mercado de trabalho brasileiro. *In: CAVALCANTI, L. et al. (orgs.) A imigração haitiana no Brasil*: características sociodemográficas e laborais na região sul e no

Distrito Federal. Santiago: OIM/Universidad de Desarrollo (UDD), 2016. p. 40-64. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/117357>. Acesso em: 14 jan. 2020.

UEBEL, R. R. G. Análise do perfil socioespacial das migrações internacionais para o Rio Grande do Sul no início do século XXI: redes, atores e cenários da imigração haitiana e senegalesa. 2015. 248 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/117357>. Acesso em: 08. jan. 2020.

IMIGRAÇÃO, TRABALHO E GÊNERO NO VALE DO TAQUARI

Bernardete Bregolin Cerutti
Grazielle Betina Brandt

Introdução

Este estudo consiste em trazer para a pauta de discussões do desenvolvimento regional algumas reflexões sobre imigração, trabalho e gênero. Essa relação é construída a partir das vozes de imigrantes mulheres residentes em municípios do Vale do Taquari, região situada no centro do Rio Grande do Sul. A pesquisa se caracteriza como qualitativa e dialoga com a abordagem relacional, situada no campo da sociologia econômica contemporânea. Com relação as técnicas de pesquisa, utilizamos o levantamento de dados secundários a fim de identificar como ocorre a imigração recente no Vale do Taquari, com o intuito de subsidiar a seleção posterior de mulheres imigrantes residentes em seis municípios (Lajeado, Encantado, Poço das Antas, Arroio do Meio, Estrela e Teutônia), estes com maior representatividade de imigrantes internacionais que ingressaram a partir de 2010 na região e com empregabilidade no mercado de trabalho formal em 2018. Em seguida, optamos pela realização de entrevistas em profundidade, onde foram entrevistadas sete mulheres imigrantes internacionais de quatro diferentes nacionalidades residentes nos municípios de Arroio do Meio, Encantado, Estrela, Lajeado, Poço das Antas e Teutônia, no Vale do Taquari/RS.

O levantamento de dados secundários se deu junto ao banco de microdados da RAIS, disponibilizado pelo Ministério da Economia (BRASIL, 2019). Na análise dos dados qualitativos, empregou-se a técnica de análise de conteúdo, com as narrativas organizadas e apresentadas na forma de estrutura textual, e na

análise dos dados quantitativos foram realizadas algumas estatísticas descritivas, apresentadas por meio de gráficos.

A partir das narrativas das participantes da pesquisa, foi possível identificar as trajetórias de mobilidade das mulheres imigrantes considerando o país de origem, o país de acolhimento e a sua chegada no Vale do Taquari/RS, bem como observar como estão estruturadas as relações entre trabalho e gênero.

1. Contextualização da imigração feminina contemporânea

A influência dos movimentos feministas na década de 1960 e o aumento do número de mulheres imigrantes a partir da década de 1970 contribuem para a incorporação da categoria gênero numa dimensão universal, conseqüentemente nos estudos de migrações internacionais. À medida que isso ocorre, a categoria gênero passa a ser repensada como construção social e não como fator biológico, abrangendo, de acordo com Mirjana Morokvasic-Muller (1984), um espaço amplo em que é possível observar diferentes manifestações e diferentes motivações das migrações femininas contemporâneas.

De acordo com a mesma autora, as mulheres não migram apenas por razões econômicas, mas também por rompimento com sociedades discriminatórias, problemas conjugais, violência física e opressão familiar, casamentos infelizes e desfeitos, falta de oportunidade e reconhecimento, desigualdade de poder no âmbito familiar e vontade de realizar sonhos (MOROKVASIC-MULLER, 1984).

Por conta dessas motivações, muitas mulheres são as primeiras a se inserirem no movimento migratório familiar, deixando seus territórios de origem, seus vínculos afetivos e rompendo o paradigma de coadjuvantes, acompanhantes dos maridos ou dos filhos, agentes passivas ou dependentes das decisões dos homens. Segundo a IOM (2020), o número estimado de migrantes internacionais em 2000 foi de 150 milhões de pessoas e a proporção estimada de mulheres entre os migrantes internacionais foi de 47,5%, o que representa 71,2 milhões de mulheres migrantes. Já em 2019, o número estimado de migrantes

internacionais foi de 272 milhões de pessoas e a proporção estimada de mulheres foi de 48%, representando 130,5 milhões de mulheres migrantes, a maioria em idade produtiva (de 20 a 64 anos de idade). Observa-se um acréscimo de 59,3 milhões de mulheres migrantes internacionais no mundo, em vinte anos.

Esse aumento do número de mulheres migrantes, somado aos avanços no seu processo de emancipação, mudança do perfil e inserção cada vez maior no mercado de trabalho, é chamado por alguns autores de “feminização das migrações” (MARINUCCI, 2013; HIRATA, 2016). Para Hirata (2016) a feminização das migrações internacionais é uma das consequências da globalização contemporânea, tanto para contribuir no desenvolvimento econômico e social quanto para promover estagnação e desigualdade social em uma região. Os autores consideram também que os países em desenvolvimento atraem deslocamentos populacionais, dada as oportunidades de trabalho, e tendem a reduzir quando os rendimentos dos migrantes aumentam.

Nesse contexto, Boyd e Grieco (2003) compreendem o processo migratório feminino a partir de três estágios. O primeiro estágio refere-se à pré-migração, inclui fatores como as relações de gênero, hierarquia e papéis desempenhados por mulheres e homens no país de origem. O segundo estágio diz respeito às políticas migratórias dos países de origem e de destino, atreladas à atividade de emitir vistos, permanências, residências, expulsões, entre outras tipologias, as quais podem apoiar ou dificultar a migração, interferindo no potencial de entrada de mulheres e homens no mercado de trabalho no país de destino; e o terceiro estágio, o pós-migração, corresponde ao impacto das mulheres no mercado de trabalho no país de destino e no status dos papéis na família.

Dois dos três estágios do processo migratório feminino citados por Boyd e Grieco (2003) podem ser apreciados quando retornamos as razões e aos números de mulheres que se deslocam para assumir um emprego remunerado no país de destino, visando garantir o próprio sustento e dos seus familiares. O acesso mais rápido de emprego, para uma grande parte dessas mulheres, é de empregada

doméstica, cuidadora de idosos ou de crianças. Essa é uma realidade na Ásia e África, onde milhares de mulheres saem do Sri Lanka, Filipinas, Indonésia, Tailândia, Bangladesh, Nepal, Indonésia, Quênia e Etiópia para trabalhar em Hong Kong, Malásia, Singapura e Oriente Médio (OIT, 2004).

De igual forma, em diversos países da América Latina e do Caribe, em rotas migratórias nacionais (entre países da própria região) e internacionais (entre países de fora da região), são as mulheres que ajudam nos cuidados domésticos-familiares, com o agravante de sofrerem “[...] maior nível de precariedade laboral e vulnerabilidade que as trabalhadoras locais, visto que a precariedade do trabalho doméstico se associa [...] a condição de migrantes, o que as expõem mais frequentemente a situações de discriminação [...]” (ONU MULHERES, 2020, p. 3).

Nesse horizonte, entre 11 e 18 milhões de pessoas se dedicam ao trabalho doméstico-familiar remunerado na América Latina e no Caribe, das quais 93% são mulheres. Desse percentual, 17,2% das pessoas ocupadas no trabalho doméstico são imigrantes e 73,4% do total são mulheres (ONU MULHERES, 2020). Complementando estes dados, as necessidades de cuidados domésticos-familiares em diversos países são também chamadas de “serviços terceirizados de cuidados”, supridos pelas mulheres imigrantes (CEPAL, 2019).

Esse mercado de serviços terceirizados de cuidados conecta territórios através do fluxo migratório de pessoas, assim como condiciona a inserção das mulheres que não puderem continuar seus estudos ou que não tenham tido acesso à formação profissional. Como consequência, em inúmeros casos, sofrem discriminação pelo trabalho que realizam e pela condição de migrante, reafirmando o caráter de vulnerabilidade social e desigualdade de gênero.

Com a crise sanitária desencadeada pela Covid-19, em que medidas de distanciamento são adotadas na maioria dos países, mais mulheres têm assumido, além da limpeza do domicílio onde trabalham, a responsabilidade pelos cuidados de populações de risco (pessoas idosas, doentes, deficientes) e/ou de crianças devido às

restrições de mobilidade e a suspensão das aulas presenciais, permanecendo, com frequência, mais horas diárias no trabalho que o habitual. Em outros casos, contratos de trabalhos foram cancelados ou o tempo de trabalho foi reduzido, gerando diminuição proporcional de salário (ONU MULHERES, 2020). Observa-se que a desaceleração econômica ampliou a precariedade das condições gerais da mulher no mercado de trabalho, marcadas pela flexibilização das relações de trabalho e fluidez da mão de obra.

De acordo com a OIT (2019), as mulheres têm maior probabilidade de ficar desempregadas do que os homens, e a análise dos indicadores de trabalho requer um enfoque particular em, pelo menos, dois dos grupos mais vulneráveis aos efeitos da desaceleração econômica: o de mulheres e jovens. Especialmente no caso feminino, a taxa de desemprego nos primeiros três trimestres de 2019 na América Latina e no Caribe foi de 10,2%, enquanto no mesmo período de 2018 foi de 10,0%. Este aumento na taxa de desemprego feminino contrasta com a estagnação do indicador nos homens, de 7,3% nos mesmos três trimestres de 2018 e 2019.

Outras informações a partir da OIT (2016) apontam que a maior desigualdade de gênero entre os desempregados é observada no Norte da África e nos Estados Unidos Árabes. No norte, sul e oeste da Europa e na América do Norte, essa disparidade aumentou, e é explicada pela crise financeira em setores dominados por homens, elevando as taxas de emprego para mulheres casadas, que em alguns contextos estão ingressando no mercado de trabalho para compensar a perda da renda familiar causada pelo desemprego masculino (OIT, 2016).

A esse respeito, Floya Anthias (2000) destaca que as mulheres migrantes contemporâneas encontram um mercado segmentado por gênero, na medida em que determinadas ocupações laborais continuam sendo femininas, a exemplo do trabalho doméstico-familiar citado. Além disso, as mulheres sofrem com a categorização de estereótipos conforme padrões sociais, raciais e econômicos, como a de mulheres vítimas, referindo-se às mulheres do Sri Lanka, de mulheres submissas, referindo-se às mulheres das

Filipinas, de mulheres belas, referindo-se às mulheres do leste europeu, e de mulheres sensuais e mulatas, referindo-se às mulheres brasileiras. Tais estereótipos de gênero tornam visíveis situações de discriminação que afetam as mulheres.

Prosseguindo com informações da OIT (2016), destaca-se que a taxa de desemprego entre as mulheres jovens na América do Norte e nos Estados Árabes é maior quando comparada à registrada entre os homens jovens, chegando a 44,3% e 44,1%, respectivamente. Em contraste, na América do Norte, Ásia Oriental e Norte, Sul e Europa Ocidental, a taxa de desemprego juvenil é maior entre os homens do que entre as mulheres. Na esteira da crise financeira, essa diferença invertida de gênero no desemprego juvenil aumentou até mesmo no norte, sul e oeste da Europa e na América do Norte; no entanto, na última região, tem havido alguns sinais de redução das desigualdades nos últimos anos (OIT, 2016).

Apropriando-se de estudos recentes da IOM (2020), observa-se que a Índia continua tendo o maior número de migrantes residentes no exterior, com 17,5 milhões, seguido por México, com 11,8 milhões, e China, com 10,7 milhões de migrantes. Os Estados Unidos da América mantêm o primeiro lugar entre os países de destino, com 50,7 milhões de migrantes internacionais (IOM, 2020).

Com referência ao terceiro estágio do processo migratório feminino mencionado, Delia Dutra (2013, p. 2) acredita que cada sociedade determina o que espera de cada um dos sexos nas instituições sociais e “[...] o grau de responsabilidade e/ou de submissão assumido por uma mulher migrante varia enormemente conforme a situação social em que se encontre”. Assim, é possível perceber a existência das “[...] diversas variáveis que, em maior ou menor grau [...] acabam configurando as possibilidades reais de efetivar ou não as mudanças desejadas no processo migratório”.

Portanto, a migração também pode representar uma oportunidade de afirmação e emancipação feminina, eliminando relações hierárquicas arbitrárias, alterando papéis e práticas marcados pela condição de gênero (BOYD, 1989), transformando estilos de vida, com importantes reflexos nos projetos de vida

individuais e familiares em que são responsáveis. Em alguns territórios, onde as mulheres já alcançaram expressiva emancipação e autonomia, a migração internacional torna-se uma consequência natural e inevitável. Já em outros contextos, é justamente o desejo pela emancipação que leva a mulher a sair do seu local de origem.

2. A Imigração recente no Brasil e no Vale do Taquari/RS

Registros da Organização Internacional para as Migrações (*International Organization for Migration*) mostram que a movimentação recente de migrantes tem avançado em todas as direções. A Europa e a Ásia destacam-se por terem recebido 75 milhões cada em 2015, o que representa 62% do total de migrantes internacionais. Esses territórios foram seguidos, no mesmo ano, pela América do Norte, que recebeu 54 milhões de migrantes internacionais, África com 9%, América Latina e Caribe, 4%, e Oceania, com 3% (IOM, 2018).

É possível observar, nos mesmos registros, que a população mundial, em 1970, era de 3,6 bilhões, e os migrantes internacionais somavam 84.460 milhões, representando 2,3% da população mundial; em 2015, a população mundial era de 7,3 bilhões e os migrantes internacionais eram 243.700 milhões, o equivalente a 3,3% da população mundial. Ao comparar os dados de 1970 com os de 2015, estes nos revelam que o número de pessoas que vive em um país que não é o seu país de nascimento cresceu quase três vezes em 45 anos (IOM, 2018).

O Brasil somou, nas últimas duas décadas, um crescimento no número de imigrantes. Conforme os dados dos Censos Demográficos de 2000, o Brasil recebeu nesse período 95.829 imigrantes e em 2010 recebeu um total de 431.319 imigrantes, conforme apontam as pesquisas censitárias realizadas pelo Instituto de Geografia e Estatística (IBGE). Na relação entre 2000 e 2010, o aumento no número de imigrantes é de 4,5 vezes. No período de 2011 a 2018, o número de imigrantes no país totalizou

774,2 mil, sendo que 492,7 mil são considerados imigrantes de longo termo, geralmente aqueles que permanecem no país em um período superior a um ano. No ano de 2018 foram concedidas 30.619 autorizações pela Coordenação Geral de Imigração Laboral (CGIL), mantendo uma variação positiva de 18% em relação a 2017. Desse montante, 4.560 foram autorizações de residência e 26.012 autorizações de residência prévia¹ (CAVALCANTI; OLIVEIRA; MACEDO, 2019).

Entre os estados brasileiros, São Paulo assume a primeira posição em autorizações de imigração, com um total de 154.074 mil pessoas, seguido do Rio de Janeiro, com 143.040 mil pessoas, Minas Gerais com 10.628 mil pessoas, Paraná com 10.628 mil pessoas e Rio Grande do Sul com 8.028 mil pessoas. Ao analisar exclusivamente o ano de 2018, o estado do Rio de Janeiro mostra-se como principal destino dos imigrantes. No entanto, dos cinco estados citados, apenas o Rio Grande do Sul apresentou variação positiva em relação a 2011 com 23%, sendo São Paulo a maior das variações negativas, com -66,30%. Ao direcionar a análise para a distribuição por regiões, as Regiões Sul e Sudeste concentraram 89,60% das concessões em demandas de imigrantes em 2018 (DIEME, et al., 2019).

Em maior ou menor variação, é possível afirmar que o processo migratório não implica apenas em rupturas espaciais e temporais, mas também em uma mudança vivenciada pelo indivíduo que poderá ser positiva ou negativa, segundo as políticas do país receptor e as características da sociedade acolhedora, nomeadamente, as condições sociais, econômicas e políticas (RAMOS, 2009). Por isso, os fluxos migratórios internacionais

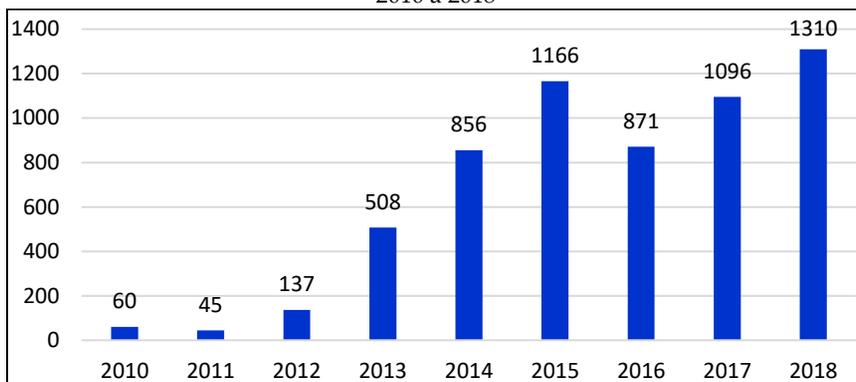
¹ Os dados de autorizações do primeiro semestre de 2018 foram separados por Residência e Residência Prévia conforme Resoluções Normativas editadas pelo Conselho Nacional de Imigração, órgão responsável pela formulação da política migratória brasileira. A Residência Prévia é concedida ao interessado que se encontra fora do território nacional, podendo ser exigida, pelas autoridades consulares brasileiras, como condição necessária para a concessão de visto temporário para ingressar no Brasil a trabalho. A autorização de Residência é concedida ao interessado que já se encontra no Brasil (DIEME et al., 2019).

podem ser compreendidos a partir de dois enfoques: o primeiro de natureza quantitativa ou econômica, relacionado ao migrante que busca trabalho e renda no local de destino, e o segundo, de natureza qualitativa, relacionado ao capital humano e social à sociedade acolhedora. Em ambos os enfoques se têm o potencial para identificar as territorialidades que ocorrem nos diversos espaços, que perpassam as migrações.

Na região do Vale do Taquari a entrada de imigrantes mostrou-se como uma possibilidade para suprir a necessidade da mão-de-obra. Alguns municípios da região, impulsionada pelos empreendimentos produtivos, principalmente do setor de alimentos, somados aos da construção civil, enfrentaram escassez de mão de obra no período de 2010 a 2014. A partir de 2010 empresários da região recrutaram uma parcela de imigrantes haitianos que chegaram no Brasil pela fronteira do estado do Acre com o desejo de se inserirem no mercado de trabalho formal (CAZAROTTO; MEJIA, 2017).

No Gráfico 1 é possível observar que no período de 2010 a 2018, o Vale do Taquari/RS registrou, de modo geral, um crescimento de trabalhadores imigrantes internacionais na ordem de 2.183,3%, ou seja, de 60 trabalhadores, em 2010, passou para 1.310 em 2018. Em relação ao estado do Rio Grande do Sul, a mão de obra migrante com vínculo de trabalho formal, em 2018, correspondia a 8,47% do total de mão de obra estrangeira (15.469), e em 2010 representava 1,7% desse contingente populacional (3.571) (BRASIL, 2019).

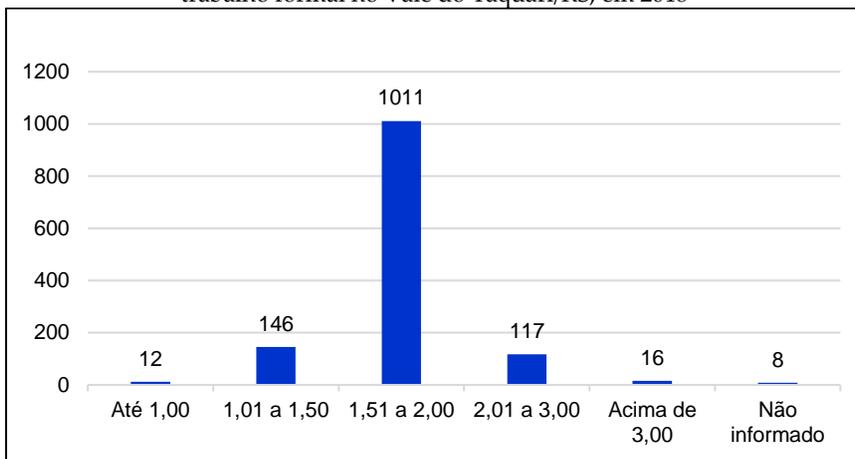
Gráfico 1 – Trabalhadores imigrantes internacionais no Vale do Taquari/RS, de 2010 a 2018



Fonte: Brasil, Ministério da Economia, RAIS (2019). Elaborado pelas autoras.

Já a representação gráfica a seguir sintetiza a remuneração média dos imigrantes internacionais, em salário-mínimo, com vínculo de trabalho formal no Vale Taquari/RS, em 2018. Os dados revelam que 77% dos imigrantes internacionais receberam de um e meio a dois salários-mínimos. O salário-mínimo nacional, nesse ano, foi de R\$ 954,00, o que significa que esses imigrantes receberam entre R\$ 1.431,00 e R\$ 1.908,00. O grupo de imigrantes que somam 11% recebeu de um a um e meio salário (até R\$ 1.431,00) e o grupo de imigrantes que totaliza 9% de dois a três salários-mínimos (até 2.862,00).

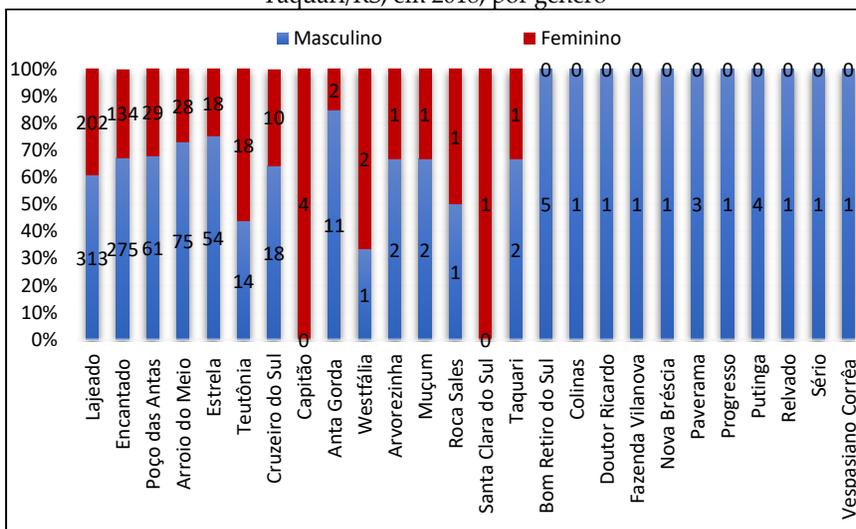
Gráfico 2 – Remuneração média dos imigrantes internacionais, com vínculo de trabalho formal no Vale do Taquari/RS, em 2018



Fonte: Brasil, Ministério da Economia, RAIS (2019). Elaborado pelas autoras.

É possível observar, por meio do Gráfico 3, que em 26 municípios dos 33 que compõem o Vale do Taquari/RS, houve a presença de imigrantes em atividades laborais formais, representando 78,79% de abrangência regional. **Lajeado, Encantado, Poço das Antas, Arroio do Meio, Estrela e Teutônia** são os municípios com maior presença de imigrantes internacionais no mercado de trabalho formal. Nestes municípios, o número de imigrantes homens (792) empregados é 84,61% superior ao número de imigrantes mulheres (429) empregadas.

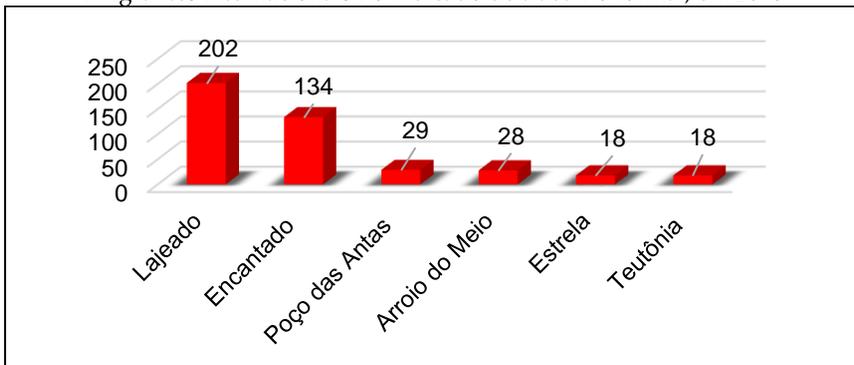
Gráfico 3 – Imigrantes internacionais no mercado de trabalho formal no Vale do Taquari/RS, em 2018, por gênero



Fonte: Brasil, Ministério da Economia, RAIS (2019). Elaborado pelas autoras.

Especificamente quanto ao número de mulheres imigrantes internacionais no mercado de trabalho formal no Vale do Taquari/RS, Lajeado figurou com 202 mulheres, Encantado com 134 mulheres, Poço das Antas com 29 mulheres, Arroio do Meio com 28 mulheres e, Estrela e Teutônia, com 18 mulheres cada município, ou seja, o mesmo número de estrangeiras no mercado de trabalho formal, conforme destaca-se no Gráfico 4.

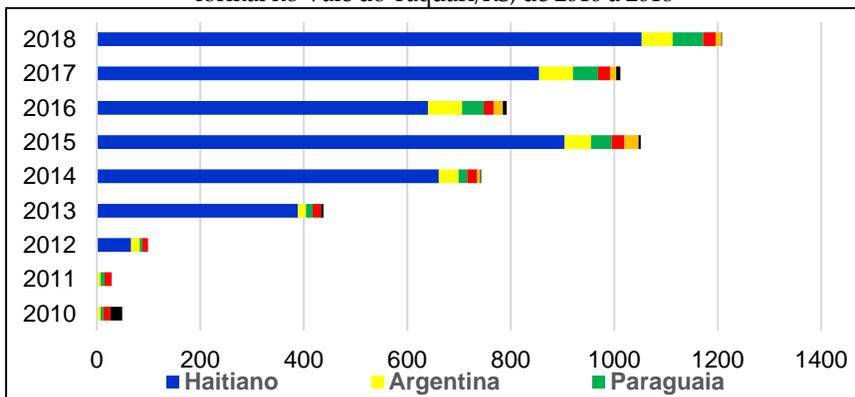
Gráfico 4 – Municípios do Vale do Taquari/RS com maior número de mulheres imigrantes internacionais no mercado de trabalho formal, em 2018



Fonte: Brasil, Ministério da Economia, RAIS (2019). Elaborado pelas autoras.

Quanto à nacionalidade dos grupos migratórios no mercado de trabalho formal no Vale do Taquari/RS, em 2018, destaca-se a haitiana, com 80,40% do total, seguida da nacionalidade argentina, com 4,60%. Embora com percentuais menores, os dados também informam a presença das nacionalidades paraguaia, uruguaia, bengalesa, peruana, colombiana, argeliana entre outras no ranking da inserção de trabalho formal na região, conforme ilustrado no Gráfico 5.

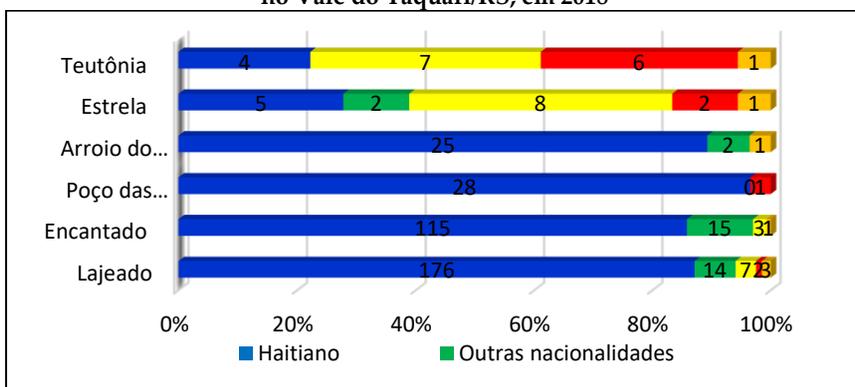
Gráfico 5 – Nacionalidades dos grupos migratórios no mercado de trabalho formal no Vale do Taquari/RS, de 2010 a 2018



Fonte: Brasil, Ministério da Economia, RAIS (2019). Elaborado pelas autoras.

Em relação à nacionalidade migratória feminina no mercado de trabalho formal no Vale do Taquari/RS em 2018, a maior representatividade é a haitiana, com 176 estrangeiras em Lajeado, 115 em Encantado, 28 em Poço das Antas e 25 em Arroio do Meio. Os municípios de Estrela e Teutônia diferem, uma vez que a predominância é pela nacionalidade argentina, com respectivamente 8 e 7 estrangeiras no mercado de trabalho formal, conforme apresentado no Gráfico 6.

Gráfico 6 – Nacionalidade migratória feminina no mercado de trabalho formal no Vale do Taquari/RS, em 2018



Fonte: Brasil, Ministério da Economia, RAIS (2019). Elaborado pelas autoras.

3. A existência do ser migrante nas vozes femininas: perfil, trajetórias e significados

A partir de entrevistas em profundidade, realizadas após a análise de dos dados secundários, é possível visualizar o perfil das mulheres imigrantes internacionais participantes desse estudo. A partir do Quadro 1, destacamos o nome, a idade, a nacionalidade, o estado civil e o número de filhos, a cidade de origem e de destino, a escolaridade e a ocupação formal dessas mulheres no mercado de trabalho.

Quadro 1 – Perfil das mulheres imigrantes internacionais entrevistadas

Nome*	Nacionalidade	Idade	Estado civil e Nº filhos	Cidade de origem	Cidade de destino	Escolaridade	Ocupação
Ismenya	Haitiana	31	Casada 2 filhas	Saint Michel de l'Attalaye, Haiti	Poço das Antas/RS	Ensino fundamental incompleto	Operadora de produção
Sophia	Peruana	25	Casada 1 filho	Lima, Peru	Estrela/RS	Ensino médio	Auxiliar de produção
Darline	Colombiana	26	Companheira Sem filhos	Bogotá, Colômbia	Lajeado/RS	Ensino superior incompleto	Operadora de caixa
Widelene	Haitiana	52	Casada 3 filhos	Jacmel, Haiti	Arroio do Meio/RS	Ensino médio	Operadora de máquina
Lovelie	Haitiana	34	Casada 1 filho	Porto Príncipe, Haiti	Teutônia/RS	Ensino fundamental incompleto	Operadora de produção**
Nana	Haitiana	25	Casada 1 filha	L'Asile, Haiti	Encantado/RS	Ensino médio	Higienizadora
Shara	Nigeriana	41	Casada 3 filhas	Lagos, Nigéria	Lajeado/RS	Ensino superior	Ajudante de cozinha

Fonte: Elaborado pelas autoras, com base nos dados da pesquisa (2021).

Nota: *Os nomes estão ordenados de acordo com a realização das entrevistas.

Nota: **Desempregada na ocasião da realização da entrevista (empregada em 2018).

Nota-se, a partir do quadro, que as mulheres imigrantes entrevistadas apresentam quatro diferentes nacionalidades (haitiana, peruana, colombiana e nigeriana) e idades variando entre 25 e 52 anos. São predominantemente casadas e o número de filhos varia entre 3 e nenhum, sendo que o número médio fica em 1,57 filho por imigrante. Quanto à escolaridade, três mulheres imigrantes possuem ensino médio completo, duas possuem ensino fundamental incompleto, uma outra delas possui ensino superior incompleto e, ainda, outra tem ensino superior completo.

A ocupação das entrevistadas no mercado de trabalho formal é em cargos de nível operacional, em indústrias de transformação de produtos alimentícios e em empresas de prestação de serviços, inclusive da imigrante com ensino superior completo. Uma das mulheres imigrantes encontrava-se desempregada na ocasião da entrevista, mas suas experiências anteriores também foram em cargos operacionais, no segmento alimentício. Conforme recorte do estudo, reitera-se que as sete mulheres imigrantes entrevistadas ingressaram a partir de 2010 no Vale do Taquari/RS e estavam empregadas no mercado de trabalho formal em 2018.

As imigrantes Ismenya e Lovelie residem em casas alugadas em áreas centrais de Poço das Antas/RS e Teutônia/RS, respectivamente.

Já Sophia, Darline, Widelene, Nana e Shara residem em áreas periféricas. A casa de Sophia localiza-se no bairro Boa União, em Estrela/RS; a da Nana situa-se no bairro Lampari, em Encantado/RS; e o apartamento da Shara encontra-se no bairro Montanha, em Lajeado/RS. Esses três imóveis foram adquiridos por meio de financiamento. Ainda, Darline reside em um apartamento no bairro São Cristóvão, em Lajeado/RS, e Widelene em uma casa, no bairro Aimoré, em Arroio do Meio/RS, ambos locados.

Quanto ao tipo de moradia onde habitam as mulheres imigrantes, pode-se constatar que são estruturas, em sua maioria, de alvenaria, com dois quartos, um banheiro, lavanderia, cozinha e sala de estar. Nas casas de Ismenya, Sophia e Widelene há um pequeno jardim, com grama e vegetações, e espaço para abrigar animais de estimação (é o caso de Sophia). Nas narrativas, as mulheres imigrantes revelam o significado das suas casas, compreendido como lugares de referência, de (re)encontro familiar e de mudança de realidade. Ainda que a moradia não é própria entre quatro das sete imigrantes, elas destacam a importância do espaço privativo, que simboliza suas condições e capacidades produtivas. De acordo com Moraes (2002), o conjunto de bens materiais e imateriais representa lugares de pertencimento e construção de territorialidades, e oferecem reconhecimento.

Ismenya chegou ao Brasil em janeiro de 2018, três anos depois do marido. Com uma filha de colo, embarcou em Santo Domingo, capital da República Dominicana, e seguiram de avião até o Panamá. Do Panamá deslocaram-se em um voo direto até Porto Alegre. Da capital gaúcha rumaram de ônibus até Poço das Antas/RS. Quatro meses depois de terem chegado, começou a trabalhar, onde permanece até o momento desta escrita. O marido indicou a esposa para seu líder de setor, e quando abriu uma vaga operacional na unidade, Ismenya logo foi chamada. Mesmo tenho muita dificuldade de falar português e sendo tímida, a empresa apostou na sua contratação pelo histórico de bom desempenho técnico e comportamental do marido. *“Eles gostam do trabalho dele*

(referindo-se ao marido), *por isso chamaram eu. Eu capricho também, gosto de lá. Gosto muito de trabalhar!*"

O processo de seleção constitui a adequação entre o perfil da vaga ofertado pela empresa e o perfil do candidato à vaga. Cada empresa define o perfil da vaga com as atribuições do cargo (o que deve ser realizado pelo ocupante do cargo) e as competências técnicas (conhecimentos, experiências) e comportamentais (habilidades e atitudes) que busca nas pessoas para compor seu quadro laboral, de modo a alcançar os objetivos organizacionais.

Esse processo apresenta variabilidade nas empresas, conforme sua cultura organizacional. Compreende-se por cultura organizacional o conjunto de valores, crenças, hábitos, costumes e regras estabelecidos pela empresa, gerando o modo institucionalizado de pensar e agir que existe no ambiente profissional. Ela é expressa pela maneira como a empresa faz seus negócios, atrai recursos humanos, interage com seus colaboradores, clientes, fornecedores, acionistas e demais envolvidos, define responsabilidades e graus de autonomia, e promove níveis de engajamento entre os colaboradores e a organização (DIAS, 2003).

Neste contexto, percebe-se na narrativa de Ismenya, que sua acolhida na esfera laboral se deu por meio do perfil do marido. A confiança no marido, a partir do seu histórico de bom comportamento e desempenho, fez com que a empresa assumisse o risco da sua contratação. Do ponto de vista organizacional, a confiança traz benefícios como comprometimento, cooperação e produtividade no trabalho, mas destaca-se as hierarquias de gênero e os papéis sociais carregados de nuances que caracterizam a valorização da capacidade produtiva masculina em detrimento da capacidade produtiva feminina.

Os critérios, as etapas e a forma de selecionar (assim como de recrutar) pessoas desvela a cultura da empresa, a qual pode ampliar ou restringir oportunidades, especialmente para as mulheres imigrantes que não possuem referências de trabalho dos maridos. Talvez isso explicaria a dificuldade de algumas delas não serem

contratadas nas empresas da região, somado a outros fatores como pouco conhecimento da língua portuguesa e nível de qualificação profissional. É preciso um olhar atento para os processos de recrutamento e seleção, buscando identificar as características e potencialidades de cada candidato, para não se perder a chance de contratar homens e mulheres aptos para a execução de determinados trabalhos, e de reconhecer seu valor humano.

Dando continuidade, ao perguntar para a Ismenya o que o trabalho significa, ela responde: *“Tudo! Posso comprar coisas, ajudar família, ter vida melhor”*. Esses fragmentos mostram uma imigrante esmerando-se em desenvolver o trabalho para manter-se nele e poder, com isso, ter e proporcionar uma melhor qualidade de vida aos familiares. O trabalho é um laço importante de integração do indivíduo na sociedade, e entre as razões para trabalhar encontra-se a satisfação econômica e social, o sentimento de vinculação, relacionamento com as pessoas, oportunidade de novas experiências e aprendizados, realização profissional, segurança e afeto.

Widelene saiu de Jacmel, no Haiti, deixando o marido, os três filhos (dois com idade adulta e um adolescente) e o trabalho de professora de séries iniciais, e foi morar temporariamente na República Dominicana, para cuidar da mãe, que estava muito doente. Logo após o falecimento da mãe, conheceu conterrâneos que a convidaram para viajar, desbravar lugares e oportunidades. O Brasil era o destino, pois os amigos tinham informações de que havia possibilidades de trabalho e, sobretudo, havia segurança nesse país. *“Então, conversei com a família, me apoiaram. Meu marido escreveu uma carta, autorização de minha saída. Ele é advogado. Vim com tudo certinho, documentos, certinhos”*. Com o apoio da família, reuniu os documentos e as economias, e comprou as passagens.

De avião, saiu de Santo Domingo, capital da República Dominicana, ao Panamá. Da cidade de Panamá, seguiu para Quito, no Equador, até chegar ao Acre, no Brasil. Depois de algumas semanas no Acre, uma cooperativa de alimentos do Vale do Taquari/RS foi selecionar trabalhadores para compor seu quadro laboral e Widelene estava entre eles. O traslado de ônibus do Acre

para Arroio do Meio/RS, por quase cinco dias, foi providenciado e custeado pela cooperativa, assim como os primeiros seis meses de moradia e de necessidades básicas, para que os funcionários estrangeiros pudessem se organizar e se familiarizar com o novo território. Com muito orgulho, Widelene destaca: *“sou a primeira mulher haitiana da cooperativa que chegou aqui, Arroio do Meio, em fevereiro de 2012”*.

A narrativa de Widelene revela que o processo migratório inicia com a obtenção de dados do lugar de destino, por meio da rede de amigos que já vivenciaram a experiência migratória e encontram-se assentados no Brasil. E, no caso dela, portando documentos que lhe diferenciava em termos de agilidade para o ingresso no mercado de trabalho brasileiro.

Cabe refletir sobre essa documentação, no tocante a *“autorização”* para a saída do país de origem, homologada pelo marido. Ou seja, a necessidade de consentimento pressupõe a submissão feminina na sociedade patriarcal, disfarçada em forma de normativa. Apesar dos avanços obtidos nas últimas décadas quanto à garantia de direitos, as mulheres ainda encontram restrições para suas mobilidades espaciais a partir de uma dimensão de subordinação, com clara evidência de desigualdade de gênero e hierarquia de poderes, traduzindo a submissão feminina às normas sociais (SCOTT, 1991). Essa submissão está presente nas formas de sociabilidade humana e é reflexo de um tempo histórico, sendo reproduzida, muitas vezes, na cotidianidade não consciente e naturalizada (MARTINS, 2000).

Widelene não questiona a autorização por compreender como uma prática natural do sistema societário. Essa aceitação, entretanto, não pode ocultar seu perfil. Quando questionada sobre como se reconhece, disse: *“Ah, eu sou corajosa, muito confiante, determinada. Foi por isso que eu vim primeiro”*. Quando deixou seu país não tinha nenhuma garantia de empregabilidade, a única certeza era de que precisava fazer algo pela família, pois *“no Haiti não tem segurança, não tem paz. Qualquer pessoa pode te matar, roubar, agredir. Não dá para viver com medo”*.

Lovelie contactou parentes do pai que já estavam no Brasil, antes de partir do Haiti em 2015. Saiu de Porto Príncipe (sua cidade natal) e foi até Lima. Na capital peruana pegou um avião para Iquitos, depois Tabatinga (cidade brasileira que faz fronteira com a Colômbia), Manaus e Porto Alegre. Da capital gaúcha seguiu de ônibus para a casa dos parentes em Estrela/RS, onde permaneceu por um ano e sete meses. O primeiro emprego, após quase doze meses de espera, se deu em Venâncio Aires/RS, em uma indústria fumageira. Com seis meses de experiência na indústria de transformação de tabaco, conseguiu uma oportunidade mais rentável em uma empresa de alimentos em Teutônia/RS, onde mudou-se e morou com amigas e amigos conterrâneos.

Na sequência de quase um ano e meio no segundo emprego, soube por amigos da sua rede de contatos que havia vagas em outra empresa alimentícia do município. Oportuno destacar que, a rede de contatos envolve processos de articulação, participação, cooperação e solidariedade, colocando em movimento a busca de interação e vínculos sociais (CASTELLS, 2013). Assim, por meio da rede de contatos, Lovelie acessou a vaga de emprego e participou do processo de seleção, vindo a ser a escolhida para trabalhar no setor de desossa do frigorífico. Durante o período em que esteve empregada, Lovelie conseguiu ajudar seu filho e sua mãe, que permanecem no Haiti, enviando remessa financeira, e viajar a turismo para Santa Catarina/SC, Paraná/PR e Rio de Janeiro/RJ.

Porém, há sete meses a realidade mudou. Em virtude da pandemia causada pelo novo coronavírus SARS-CoV-2, que atinge hoje cinco continentes, a empresa reduziu o quadro de funcionários e Lovelie foi desligada. Na empresa conheceu seu marido, que também é haitiano, e ele permanece trabalhando. Essa situação a deixa profundamente angustiada: *“Gosto de trabalhar, mas não tem vagas. Faço ficha nas empresas, mas não chamam”*.

No caso de Lovelie, a falta de trabalho impacta o orçamento familiar e o acesso ao atendimento de necessidades básicas, como alimentação, saúde e educação para seu filho. O trabalho e seus recursos são fontes de territorialização para Lovelie; possibilitam

construir a vida cotidiana aqui e no Haiti com esperança, dignidade, mutualidade e oportunidade de acesso a outras áreas.

No que se refere aos afazeres domésticos, seis das sete imigrantes relataram que os maridos ajudam na limpeza da casa, especialmente com o chão (varrem e passam pano nos ambientes) e a louça, e cinco maridos preparam frequentemente o almoço em domingos. Widelene e Shara contam com o apoio dos filhos na arrumação de camas e na limpeza da cozinha. Ainda, os maridos de Ismenya, Sophia e Nana cuidam dos filhos no turno oposto de trabalho.

Sobre isso, Nana revela que o marido é parceiro de vida e de tarefas domésticas. Ajuda a manter a casa em ordem e cuida da filha durante as seis horas diurnas que está no trabalho. *“Ele limpa chão, lava louça, é parceiro para tudo. E cuida dela (referindo-se à filha), porque eu tenho trabalho de dia, ele de noite. Dá bem certo”*. Essa logística para cuidar das filhas também ocorre com Ismenya, que trabalha no turno do dia e o marido no turno da noite. A respeito disso ela afirma: *“Agora tá sem creche, por causa da Covid, então as crianças ficam direto com ele”*.

Os números e indicadores socioeconômicos do Vale do Taquari/RS e dos seis municípios onde residem as mulheres imigrantes entrevistadas, citados previamente, apontam, de modo geral, o bom desempenho dessa região, acompanhando e, em alguns momentos, até superando a média do Estado. Com base nisso e nas narrativas das sete mulheres imigrantes entrevistadas, não há dúvida que essas características influenciaram seu processo migratório.

Os sentimentos das mulheres imigrantes entrevistadas em relação ao município que residem é de que é um bom lugar para se viver. Justificam pela infraestrutura, organização, beleza, proximidade do trabalho, da igreja e do supermercado, relação com os colegas de trabalho, acesso a serviços básicos de saúde e espaços de lazer, além de segurança, comparada ao seu local de origem. Isso, no entanto, não as isenta de sentir algumas dificuldades. Todos esses aspectos podem ser observados em suas falas.

“Gosto daqui, é calmo, perto de tudo. Só atravesso a BR e logo chego no trabalho” (Sophia).

“Tudo bom. Trabalho, amigos, igreja, dona Gelsi” (Ismenya).

“Quando cheguei aqui, gostei muito do lugar. Tinha esperança de dar certo, e deu. Consegui emprego, consegui reunir minha família, estamos pagando nosso apartamento, as filhas estão em escolas boas, não posso me queixar de nada, só agradecer muito a igreja, os amigos, os colegas. Mas claro, gostaria de trabalhar num lugar mais desafiador. Um dia vou conseguir” (Shara).

“Confiamos nos amigos quando saímos do Rio de Janeiro e viemos para Lajeado. E foi a melhor decisão. Lá era igual a Colômbia, muita violência. Somos felizes aqui, mesmo que não temos o suficiente para os dois estudar. Depois que ele concluir o curso de técnico de futebol, retomo o meu” (Darline).

“O lugar é bom, o trabalho era bom, tinha meu dinheiro. Agora tá difícil emprego. Faço ficha nas empresas, mas não chamam. Não tem vaga para haitianas” (Lovelie).

“Aqui é muito bom! Mas nem todas amigas têm emprego. Dói quando vê amigas desempregadas. Faço muitas orações pra Deus abrir portas para emprego” (Widelene).

“Quando fiquei grávida, fui no médico e tive dificuldade de entender o que ele falava, porque eu não compreendia a língua portuguesa. Cheguei em casa decidida que precisava estudar português. Comecei estudar, com aplicativos no celular. Eu tinha que fazer mais por mim. E foi muito importante. Hoje vejo que têm muitas haitianas com preguiça de aprender português, e daí tem dificuldade de conversar, de arrumar trabalho” (Nana).

Lugar seguro e acesso fácil ao trabalho são condições importantes para Sophia, assim como as relações interpessoais desenvolvidas nos espaços do trabalho, da igreja e da casa da “mãe haitiana”, para Ismenya. O espaço laboral intensifica contatos sociais, proporcionando novas vivências, troca de conhecimentos e estabelecimento de vínculos pessoais e profissionais.

Da mesma forma, as igrejas, por meio de bispos, padres, irmãos/irmãs missionárias, pastores/pastoras, entre outros religiosos, ampliam as relações sociais das mulheres imigrantes e tornam-se um lugar de acolhimento, convivência, assistência e

orientação, assim como a casa da dona Gelsi, em Poço das Antas/RS. No caso na Shara, foi por meio da ajuda diplomática e financeira da Igreja Missionária de Evangelização em Células (IMEEC) que o marido e, depois ela, chegaram a Lajeado/RS.

De modo geral, as entrevistadas deixam transparecer a satisfação de residirem nos locais atuais, assim como a segregação espacial existente que tende a diferenciar cada vez mais as classes sociais em diferentes espaços urbanos. Isso fica evidente nas narrativas de Sophia, Darline e Widelene.

“Com as nossas economias deu pra comprar essa casa, nesse bairro. A casa é velha, precisa de muitas reformas. Vamos fazer as melhorias aos poucos” (Sophia).

“Conseguimos alugar um apartamento, mas é bem pequeno, no (bairro) São Cristóvão” (Darline).

“Procuramos bastante casas, em vários lugares aqui (em) Arroio do Meio, até alugar essa, a mais barata. Aluguéis muito caros aqui” (Widelene).

A segregação espacial gera vários problemas às cidades, especialmente a desigualdade entre as classes sociais que possuem menos recursos financeiros (CARLOS, 2007). Nessa situação encontram-se as três imigrantes e, certamente, outros migrantes provindos de diferentes países, geralmente em busca de melhores condições de vida, não restando outra alternativa senão moradias populares, em áreas periféricas e com preços mais acessíveis.

Buscando conhecer as áreas onde as mulheres imigrantes residem se observou características que as diferem. As áreas centrais onde Ismenya e Lovelie habitam apresentam maior densidade demográfica, com regular fluxo de carros e de pedestres; a área periférica que Nana reside apresenta menor densidade demográfica e maior espaços livres e verdes, associando à tranquilidade e proximidade com a natureza, ao silêncio e ao pouco movimento de carros; as áreas periféricas que Shara e Sophia residem apresentam moderado fluxo de carros e regular fluxo de

pedestres; e as áreas periféricas que Widelene e Darline residem apresentam regular fluxo de carros e de pedestres.

Nas áreas periféricas e em uma das áreas centrais, as opções de horário de transporte coletivo são limitadas e nem sempre atendem adequadamente, embora isso não chega a ser um problema, afirmam as mulheres imigrantes, pois deslocam-se de bicicleta, a pé e, eventualmente, de carona com colegas de trabalho ou conhecidos do local. Contudo, as razões por optar por essas formas de deslocamento é a incompatibilidade de horários do transporte coletivo e, sobretudo, o custo desse transporte coletivo. Essa constatação converge para o que Carlos (2007) afirma: o acesso restrito as formas de mobilidade restringem as formas de apropriação da cidade, limitando seu uso.

Constata-se nas narrativas de Nana e Widelene a ligação com o espaço da igreja, o qual proporciona muito mais do que encontro e celebração religiosa entre as imigrantes. A igreja proporciona integração, sociabilidade e cria laços de identidade e solidariedade entre as participantes. E as festas são momentos de confraternização, integração, união, encontro entre os imigrantes que convivem no território, reproduzindo e mantendo territorialidades por meio de relações sociais e de valores internalizados na cultura de origem e de destino, numa dinâmica que transcende o econômico, porque possui dimensão simbólica, afetiva.

Darline diz que gosta de sair e frequenta o Jardim Botânico, o Parque dos Dick e os espaços de natureza próximos à Univates: *“Gostamos muito de natureza, é o nosso programa aos domingos de tarde”*. Ela também lembra de bons momentos de encontros com os familiares dos colegas de trabalho do marido, interrompidos desde meados de março de 2020 em função da pandemia da Covid-19.

Shara relata que um carro facilitaria o deslocamento da família para conhecer lugares na região, e *“por não ter ficamos mais em casa. Temos uma área verde ao lado do nosso apartamento, vamos mais lá”*. Já Lovelie gosta de passear pelo centro e na praça próxima de casa. A necessidade de distanciamento social tem contribuído para a

decisão de permanecer em casa, além da falta de transporte e de recursos financeiros.

Considerações finais

As narrativas mostram que as imigrantes não são mulheres invisíveis nos processos de migração, ao contrário, são visíveis e desempenham um papel fundamental para a manutenção do núcleo familiar por meio da sua coragem, determinação, tomada de decisão, capacidade de adaptação, resiliência e proatividade. Este cenário permite afirmar que o trabalho formal das mulheres imigrantes gera independência, acesso a bens materiais e realização de sonhos pessoais e coletivos, que são compartilhados com os familiares na região acolhedora e na região de origem.

Analisando os resultados gerais, tanto nas entrevistas, quanto no levantamento de dados secundários, observa-se informações importantes, sob o ponto de vista da abordagem da migração, trabalho e gênero. Ou seja, as mulheres imigrantes não vivem dentro do mundo restrito do lar, elas deslocam-se com apoio familiar e de uma rede social para ocupar lugar também no espaço público. O trabalho é uma meta para suprir as próprias necessidades e um propósito de vida que se estende a muitas outras vidas “daqui” e de “lá”.

As tarefas das entrevistadas são repetitivas, acompanhando uma esteira elétrica, ou operando uma máquina, ou preparando alimentos, com fluxo contínuo e acentuada exigência de concentração, além de ambientes com baixa ou alta temperatura. Mesmo nessas condições de trabalho árduo, as imigrantes não se esquecem do sonho de prosperar, que também emerge vivido em seus relatos.

Referências

BOYD, Monica; GRIECO, Elizabeth. **Women and Migration: Incorporating Gender into International Migration Theory**. 2003.

Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/article/women-and-migration-incorporating-gender-international-migration-theory>. Acesso em: 05 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Relação Anual de Informações Sociais**, 2019. Disponível em: <https://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php>. Acesso em: 1º mai. 2019

BRASIL. Ministério da Saúde. Disponível em: <https://coronavirus.saude.gov.br/https://saude.gov.br/>. Acesso em: 06 abr. 2020.

CASTRO, Demian et al. Brasil e o mundo diante da Covid-19 e da crise econômica. Introdução. **PET Economia UFPR**, Universidade Federal do Paraná, 2020.

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antônio Tadeu de; MACEDO, Marília. Imigração e refúgio no Brasil. **Relatório Anual 2019**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2019.

CEPAL. Globalización y Desarrollo. **Santiago de Chile**: Cepal, Naciones Unidas, 2002. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2724/2/S2002024_es.pdf. Acesso em 12 jan. 2020.

CEPAL-OIT: **Conjuntura laboral na ALC**: Evolução e perspectivas da participação laboral feminina na América Latina (2019). Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_725432.pdf. Acesso em: 07 mar. 2021.

DIEME, Kassoum et al. Autorizações concedidas a imigrantes pela Coordenação Geral de Imigração Laboral (CGIL). In: CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; MACEDO, Marília de. **Relatório Anual 2019**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2019.

HIRATA, Helena. Trabalho, gênero e dinâmicas internacionais. **Revista da ABET**, v. 15, n. 1. Janeiro a Junho de 2016. Disponível em: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/31256-Texto%20do%20artigo-69857-1-10-20161102%20(1).pdf. Acesso em: 04 mar. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD COVID19)**. 2020a. Disponível em: https://agenciade.noticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/a49390474b30650cf366e20ce0814ee9.pdf. Acesso em: 12 jan. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **O IBGE apoiando o combate à Covid-19**. 2020b. Disponível em: <https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/https://covid19.ibge.gov.br/>. Acesso em: 11 jan. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Pulso Empresa: Impacto da Covid-19 nas Empresas**. 2020c. Disponível em: <https://covid19.ibge.gov.br/pulso-empresa/>. Acesso em: 16 nov. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades**. 2020d. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 10 abr. 2020.
MARINUCCI, Roberto. **Feminização das migrações**. Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (CSEM). Brasília, 2013.

MASSEY, Douglas S. Social structure, household strategies, and the cumulative causation of migration. **Population Index**, [S.l.], v. 56, n. 1, p. 3-26, 1990.

MASSEY, Douglas S. Economic development and international migration in comparative perspective. **Population and Development Review**, [S.l.], v. 14, n. 3, p. 383-413, sep. 1988.

MASSEY, Douglas S. et al. Theories of international migration: a review and appraisal. In: A. L. Ed. by MESSINA. **The migration reader exploring politics and policies**. London: Lynne Rienner, p. 34-62, 2006.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Ed. Saga, 1965, 240 p.

ONU MULHERES (2020). **Trabalhadoras remuneradas do lar na América Latina e no Caribe frente à crise do COVID-19**. Disponível em: https://oig.cepal.org/sites/default/files/pt_trabajadoras_del_hogar_portugues-.pdf. Acesso em: 05 mar. 2021.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). **Las mujeres en el trabajo**. Tendências de 2016. Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra: OIT, 2016. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_483214.pdf. Acesso em: 06 mar. 2021.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). **En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada**. 2004. Disponível em: <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/r ep-vi.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2021.

RAMOS, Natália. Saúde, migração e direitos humanos. **Mudanças – Psicologia da Saúde**, [S.l.], v. 17, n. 1, p. 1-11, jan./jun. 2009.

SOBRE AS AUTORAS E OS AUTORES

ADRIANO DA SILVA FALCÃO

Possui graduação em Curso de Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Santa Maria (1998) e mestrado em Engenharia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2005). Doutorando do Programa em Desenvolvimento Regional (UNISC - 2020) Bolsista PROSUC/CAPES II. Atualmente é professor assistente da Universidade Franciscana, onde trabalha desde 2003. Nesta instituição trabalha como Coordenador da Pós-graduação da área tecnológica e em disciplinas de ateliê de projetos e teoria da arquitetura e expressão gráfica. Na UFN desenvolve projetos de pesquisa na área do planejamento urbano. É membro do Núcleo Docente Estruturante e do Colegiado do Curso. Tem experiência na área de Arquitetura e Urbanismo, com ênfase em Planejamento Urbano, Expansão Urbana, Habitação Popular e Projetos da Edificação, atuando principalmente nos seguintes temas: projeto de loteamento, anteprojeto de arquitetura, projeto de arquitetura, arquitetura de interiores, habitação popular, teoria da arquitetura e expressão e representação gráfica em arquitetura. E-mail: adriarq@ufn.edu.br

BERNARDETE BREGOLIN CERUTTI

Doutoranda em Desenvolvimento Regional, Mestra em Ambiente e Desenvolvimento, especialista em Gestão de Recursos Humanos e graduada em Administração de Empresas. É professora da Universidade do Vale do Taquari - Univates, lecionando nos cursos presenciais e a distância do Centro de Gestão Organizacional, e orientadora de Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC). Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Gestão de Pessoas, Educação Corporativa e Educação Continuada.

CARLOS STAVIZKI JÚNIOR

Doutorando e Mestre em Desenvolvimento Regional pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGDR/UNISC); Especialista na Atenção de Urgência e Emergência pelo Programa de Residência Multiprofissional Integrado em Saúde do Hospital Santa Cruz (PRMS/HSC); Bacharel em Serviço Social pela UNISC e Bacharel em Teologia pela UNICESUMAR; Membro do Comitê Municipal de Prevenção ao Suicídio de Santa Cruz do Sul (CMPS/SCS); e do Grupo de Pesquisa Estudos Urbanos e Regionais (GEPEUR-UNISC/UFRGS-CNPq). Bolsista PROSUC/CAPES – Modalidade I. E-mail: carlos_stavizki@hotmail.com

CAROLINA REZENDE FACCIN

Doutoranda e Mestra em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - PROPUR/UFRGS, na linha de pesquisa Planejamento do Espaço Urbano e Regional. Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC (2018). É integrante do GEPEUR - Grupo de Pesquisa e Estudos Urbanos e Regionais - CNPq. Desenvolve pesquisa na área do planejamento urbano e regional e do desenvolvimento regional, com foco nos seguintes temas: rede urbana, divisão territorial do trabalho, deslocamentos pendulares e cidades médias. E-mail: faccincarolina@gmail.com

CHEILA CARINE SEIBE

Graduanda em Arquitetura e Urbanismo na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Atualmente, é bolsista de Iniciação Científica PIBIC-CNPq, no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul. Integrante do Grupo de Pesquisa e Estudos Urbanos e Regionais (GEPEUR). E-mail: cheilacarine@mx2.unisc.br

DANIEL CLAUDY DA SILVEIRA

Economista formado pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, e especialista em Controladoria e Gestão Empresarial pela mesma instituição, onde na execução de sua graduação atuou como bolsista PIBIC/CNPq; Mestre em Economia e Desenvolvimento, pela Universidade Federal de Santa Maria - PPGE&D/UFSM (bolsista CAPES), e; Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGDR/UNISC). Professor da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ) e da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI/Campus Santo ngelo), vinculado aos cursos de Ciências Econômicas, Administração e Ciências Contábeis, e ao Departamento de Ciências Administrativas, Contábeis, Econômicas e da Comunicação (DACEC/UNIJUÍ) e, ao Departamento de Ciências Sociais Aplicadas (DCSA/URI), Desenvolve estudos sobre Arranjos Produtivos Locais (APLs) e Planejamento Estratégico de Desenvolvimento. Atua como Professor nas áreas de Microeconomia, Finanças e Mercado de Capitais, Controladoria, Modelos Quantitativos, Economia Agrícola, Economia Internacional e Comércio Internacional, Sistemas Agroindustriais, Economia Política e Planejamento, Gestão de Empreendimentos Rurais e Urbanos, Desenvolvimento Local e Regional, Planejamento Estratégico. E-mail: daniel.silveira@unijui.edu.br

DÉBORA FRANTZ KRUG

Arquiteta e Urbanista, formada pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC (2020). Pós-graduanda em formação em Design de Mobiliário pelo IPOG. Freelancer e autônoma, trabalha com projetos arquitetônicos, prestação de serviço para representação gráfica em arquitetura e renderização 3D. Foi bolsista PIBIC-CNPq da Universidade de Santa Cruz do Sul e integrante do GEPEUR - Grupo de Pesquisa e Estudos Urbanos e Regionais (2018-2020), onde desenvolveu pesquisa na área do planejamento urbano e

regional e do desenvolvimento regional. E-mail: krugdebora@gmail.com

FERNANDA CRISTINA WIEBUSCH SINDELAR

Possui graduação em Ciências Econômicas pelo Centro Universitário Univates (2003), mestrado em Economia do Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2007) e doutorado em Ambiente e Desenvolvimento pelo Centro Universitário Univates (2015). Atualmente é professora, pesquisadora e coordenadora de cursos da Universidade do Vale do Taquari. Atua principalmente nos temas relacionados a indicadores de sustentabilidade, agricultura orgânica, migrações e discussões sobre economia regional, especialmente do Vale do Taquari/RS. E-mail: fernanda@univates.br

FERNANDA TEIXEIRA JARDIM

Doutoranda em Geografia pela UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com ingresso em 2020. Mestra em Desenvolvimento Regional pela UNISC - Universidade de Santa Cruz do Sul (2019), com bolsa CNPQ. Especialista em Direito Urbano e Ambiental pela FMP - Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (2011) e especialista em Construção Civil pela UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2008). Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela UNISINOS - Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003). Experiência profissional como arquiteta em projetos, obras e aprovações. Desenvolve pesquisas nas áreas de Geografia Urbana e planejamento urbano e regional com enfoque em: urbanização, cidades médias, planejamento e regulação territorial, gestão urbana, Estatuto da Cidade, direito à cidade e justiça espacial. Membro do GEPEUR - Grupo de Estudos em Planejamento Urbano e Regional, CNPQ, desde 2016. E-mail: ftjardim@hotmail.com.

GRAZIELLE BETINA BRANDT

É Relações Públicas pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2001) e Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2004). É doutora em Desenvolvimento Regional pela Université du Québec à Rimouski -UQAR (2010), Canadá. Pós-doutora no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul PROPUR/UFRGS (2018). Docente e pesquisadora do Departamento de Comunicação Social e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul. Foi bolsista Fulbright no Multinational Institut of American Studies na New York University (2018). Professora visitante da New York University (2018-2019), NYU/Steinhardt, no Programa de Educação, Cultura e Desenvolvimento. Possui experiência nas áreas do planejamento urbano e regional e temáticas ligadas à comunicação social, atuando principalmente nos seguintes temas de pesquisa: migrações, deslocamentos, desenvolvimento territorial e desenvolvimento urbano. E-mail: grazielle@unisc.br

HELENA DE MOURA VOGT

Mestre em Desenvolvimento Regional (UNISC), e graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Atualmente participa do projeto ObservaDR COVID-19 na elaboração de mapas temáticos com intenção de fornecer informações úteis ao planejamento de ações e à tomada de decisões para a prevenção e combate à pandemia ocasionada pela expansão do coronavírus, bem como oferecer informações científicas para o conjunto da sociedade. Também trabalha com análises técnicas ambientais para revisões de planos diretores municipais, pela elaboração de mapas temáticos e análises urbanísticas. E-mail: helenamvogt@gmail.com

JUÇARA SPINELLI

Possui graduação em Geografia pela Universidade Federal de Santa Maria (1994), mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1997) e doutorado em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2015). Atualmente é Professora Adjunta do Curso de Graduação em Geografia - Licenciatura/Bacharelado e do Programa de Pós-Graduação em Geografia - PPGGeo - Mestrado Acadêmico, linha de pesquisa Produção do Espaço Urbano-regional da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS/Campus Erechim, RS. Tem experiência na área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em Técnicas de Análise e Avaliação Urbana e Regional e atua principalmente nos seguintes temas: planejamento urbano, diagnóstico socioespacial, mercado imobiliário, cidades médias, reestruturação urbana e desigualdades socioespaciais. E-mail: jucara.spinelli@uffs.edu.br

JUSCELINO GOMES LIMA

Doutor em Desenvolvimento Regional (2019). Mestre em Geografia (2014). Especialista em Turismo e Meio Ambiente (2012). Especialista em Literatura Brasileira (2009). Graduado em Geografia (2009). Graduado em Letras Português (2008). Professor e pesquisador do Instituto Federal de Ciência e Tecnologia do Piauí - IFPI. Líder do Grupo Dinâmicas Espaciais e Ordenamento Urbano - GDEOUR. Professor efetivo do Programa de Pós-graduação em Educação Tecnológica (PROFEPT) em rede, pelo Instituto Federal de Ensino, Ciência e Tecnologia do Piauí - PROFEPT/IFPI. Membro do comitê de avaliação das seguintes revistas: Revista Desenvolvimento em Questão - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUI; Revista Colóquio, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Faculdade Integrada de Taquara - FACCAT. Revista GEOTEMAS - Programa de Pós-graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido/UERN. Parecerista de projetos e

atividades de pesquisa do Instituto Federal de Ciência e Tecnologia de Tocantins - IFTO. Como pesquisador, possui experiência nas áreas de Geografia Urbana, Geografia Regional, Geografia Econômica e Geografia do Turismo e Meio Ambiente, com foco nos seguintes temas: Smart Citys (Cidades Inteligentes) e Cidades Criativas, transformações urbanas, planejamento e desenvolvimento urbano, urbanização em cidades médias, dinâmicas urbanas regionais e territoriais e regionais economia urbana. E-mail: geocelino@hotmail.com

LUCAS PONTE MESQUITA

Mestrando em Geografia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Graduação em Geografia (Licenciatura) pela Universidade Federal da Fronteira Sul, campus Erechim. É integrante do Grupo de Pesquisa NETAP (Núcleo de Estudos e Pesquisa Território, Ambiente e Paisagem). Integra o Projeto Guarda Chuva "Policentrismo, Rede Urbana e Desenvolvimento Regional no RS: uma análise a partir de aglomerações urbanas selecionadas" (FAPERGS/UFRGS). Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Urbana, Geografia Regional, Planejamento Urbano e Regional. Atuando principalmente nos seguintes temas: redes, centralidades, policentrismo, região funcional urbana, metropolização, regiões-redes e cidades de intermediação. E-mail: ponte.mesquita@gmail.com

LUIS STEPHANOU

Graduado - Licenciatura e Bacharelado - em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1990). Tem experiência na área de Sociologia, com ênfase em Sociologia Urbana, atuando principalmente nos seguintes temas: elaboração e assessoria em projetos, planejamento e gestão social, avaliação de projetos e organizações da sociedade civil e empreendedorismo. Atualmente trabalha temas relacionados à memória, identidade e desenvolvimento regional em áreas urbanas. Possui diploma de estudos avançados em Sociologia: Ciudad, Cultura y Desarrollo

pela Universidad de Zaragoza, Espanha e Mestrado em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. E-mail: riglosaragon@gmail.com

MARIANA BARBOSA DE SOUZA

Realizou Estágio Pós-Doutoral no Programa de Pós-Graduação em Geografia da UEPG (2019-2020), com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior-CAPES/PNPD. Doutora em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul, com bolsa da CAPES (2019). Bolsista do "Emerging Leaders of Americas Program" (ELAP), na UQAR-Universidade do Québec em Rimouski/Canadá, sob orientação do Prof. Dr. Yann Fournis (Fev./2017-ago./2017). Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul, com bolsa CAPES (2013), Licenciada em História pela Universidade Norte do Paraná - UNOPAR (2020) e graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2010). Advogada - OAB/RS 98.797. Atualmente é docente no Instituto Latino-americano de Tecnologia, Infraestrutura e Território (ILATIT) da Universidade da Integração Latino-Americana (UNILA). Mestranda em História, cultura e identidades na Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). É pesquisadora membro dos Grupos de Pesquisa "GEPEUR - Grupo de Pesquisa em Estudos Urbanos e Regionais" - CNPQ, "LAGEDIS - Laboratório de Estudos de Gênero, Diversidade, Infância e Subjetividade" - CNPq (UEPG) e "GETE - Grupo de Estudos Territoriais" (UEPG). Possui experiência como pesquisadora nas áreas de Direito, Educação, Desenvolvimento Regional e Planejamento Urbano e Regional atuando principalmente nos seguintes temas de pesquisa: desenvolvimento regional, desenvolvimento urbano, urbanização em cidades pequenas, Direitos Humanos e questões de gênero e sexualidades. E-mail: barbosadesouzamariana@gmail.com

NICOLAS BILLIG DE GIACOMETTI

Mestrando em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PROPUR-UFRGS). Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC (2019). É integrante do GEPEUR - Grupo de Pesquisa e Estudos Urbanos e Regionais - CNPq. Desenvolve pesquisa na área do planejamento urbano e regional e do desenvolvimento regional, com foco nos seguintes temas: rede urbana, deslocamentos pendulares, áreas urbanas funcionais e cidades médias. E-mail: nbgiacometti@gmail.com

ROGÉRIO LEANDRO LIMA DA SILVEIRA

Geógrafo pela PUC-RS, Mestre e Doutor em Geografia Humana pela UFSC). Pós-Doutorado em Geografia e Planejamento Regional pela Universidade Nova de Lisboa, com bolsa da CAPES (BEX 7352/14-0). Pesquisador do CNPq - 2. Pesquisador Visitante do Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa – CICS.NOVA. Professor titular e pesquisador do Departamento de Ciências, Humanidades e Educação e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Líder do GEPEUR – Grupo de Pesquisa e Estudos Urbanos Regionais (CNPq). Coordenador do Observatório do Desenvolvimento Regional. Seus temas de interesse são desenvolvimento regional, planejamento territorial, desenvolvimento urbano, urbanização em cidades médias, policentrismo e coesão territorial, rede urbana e organização territorial. E-mail: rlls@unisc.br

ROSMARI TEREZINHA CAZAROTTO

Doutora em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2011); Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2000) e Graduada em Geografia pela Universidade de Passo Fundo (1991). Docente da área de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas da Universidade do

Vale do Taquari. Tem experiência na área da Geografia com ênfase Geografia Humana, Análise Territorial e Desenvolvimento Regional atuando principalmente com os seguintes temas: dinâmicas territoriais de inovação, cidades médias e fluxos migratórios internacionais e direitos humanos.

TAMARA FRANCINE DA SILVEIRA

Graduanda em Arquitetura e Urbanismo na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Atualmente, é bolsista de Iniciação Científica no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul. Integrante do Grupo de Pesquisa e Estudos Urbanos e Regionais (GEPEUR). E-mail: tamarasilveira@mx2.unisc.br

TUIZE SILVA ROVERE

Doutoranda e Mestra Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNISC, bolsista PROSUP/CAPES – modalidade 1. Arquiteta e urbanista pela UFPel. Pós-graduada em Gestão Ambiental pela UNOESC. Membro do Grupo de Pesquisas e Estudos Urbanos e Regionais – GEPEUR/UNISC/UFRGS, do Grupo de Estudos em Democracia e Políticas Públicas – GEDEPP/UNISC e do Observatório dos Conflitos das Cidades – UCPel. Atualmente realiza pesquisas na área do urbanismo feminista, segregação urbana de mulheres, biopolítica, decolonialidades e apropriação urbana. Endereço eletrônico: tuize.rovere@gmail.com



Programa de Pós-Graduação
**Desenvolvimento
Regional**
mestrado e doutorado



OBSERVADR



O livro "URBANIZAÇÃO, CIDADES MÉDIAS E DINÂMICAS URBANAS E REGIONAIS" que aqui apresentamos reúne os resultados de pesquisas realizadas recentemente, pelos integrantes do Grupo de Pesquisa Estudos Urbanos e Regionais (GEPEUR). Grupo esse, vinculado ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional, da Universidade de Santa Cruz do Sul, e cadastrado no Diretório Geral de Grupos de Pesquisa do CNPq.



ISBN 978-65-5869-300-0



9 786558 693000 >