

Interfaces metropolitanas e regionais do urbano

Reconhecendo nós territoriais no Brasil*

Jeferson Cristiano Tavares**

Resumo O objetivo é problematizar o processo de urbanização no Brasil pelas relações metropolitanas e regionais no espaço urbano. Os objetos de análise são as ações de planejamento federal (políticas, planos, programas e provisão infraestrutural) praticadas a partir dos anos 1990. Essas fontes são analisadas à luz do referencial teórico-conceitual estrangeiro de reestruturação produtiva, divisão internacional do trabalho e urbanização global. A partir da verificação do movimento migratório urbano-urbano, do movimento das fronteiras agrícolas e das novas funções regionais das cidades, a análise destaca as particularidades do processo de urbanização no Brasil e conclui pela identificação de uma transição do ordenamento territorial que estava baseado na polarização do espaço metropolitano para a constituição de nós territoriais propensos a articulações em rede.

Palavras-chave: região metropolitana, cidades médias, aglomerado urbano.

Interfaces Metropolitanas y Regionales del Urbano . Reconocimiento de Nodos Territoriales en Brasil

Resumen El objetivo es problematizar el proceso de urbanización brasileño por las relaciones metropolitanas y regionales en el espacio urbano. Los objetos de análisis son las acciones de planificación federal practicadas desde la década de 1990. Estas fuentes se analizan a la luz del marco teórico-conceptual de la reestructuración productiva, la división internacional del trabajo y la urbanización global. A partir de la verificación del movimiento migratorio urbano-urbano, el movimiento de fronteras agrícolas y las nuevas funciones regionales de las ciudades, el análisis resalta las particularidades del proceso de urbanización en Brasil y concluye identificando una transición en el ordenamiento territorial que se basó en la polarización del espacio metropolitano para la constitución de nodos territoriales propensos a articulaciones en red.

Palabras clave: región metropolitana, ciudades medianas, aglomeración urbana.

Metropolitan and Regional Urban Interfaces . Recognizing Territorial Nodes in Brazil

Abstract The objective is to problematize the urbanization process of Brazil by the metropolitan and regional relations in the urban space. The objects of analysis are the federal planning actions (policies, plans, programs and infrastructure provision) practiced since the 1990s. These sources are analyzed in the light of the foreign theoretical-conceptual framework of productive restructuring, international division of labor and global urbanization. Based on the verification of the urban-urban migratory movement, the movement of agricultural frontiers and the new regional functions of cities, the analysis highlights the particularities of the urbanization process in Brazil and concludes by identifying a transition in territorial ordering that was based on polarization metropolitan space for the constitution of territorial nodes prone to network articulations.

Keywords: metropolitan region, second-sized cities, urban agglomeration.

O século XX no Brasil foi o século das metrópoles. Não porque as metrópoles tivessem sido as únicas ou as principais formas da realidade urbana brasileira. Mas, fundamentalmente porque as metrópoles foram hegemônicas como estratégias das políticas públicas urbanas federais na consolidação de um projeto de desenvolvimento nacional baseado na industrialização.

Nesse contexto, as metrópoles colaboraram para um padrão urbano que sintetizou aspectos quantitativos e qualitativos da urbanização brasileira como a concentração de riqueza, a desigualdade social e os problemas ambientais. A segregação nos espaços intraurbanos (Villaça, 2001) é a evidência desse padrão e a característica estrutural das metrópoles e de suas áreas de influência.

Historicamente a “cidade-mãe”, como recorda Feldman (2019, p. 19 e 20) sobre a terminologia da palavra metrópole, exerceu a função de domínio espacial e reuniu na forma de concentração urbana conurbada um modo de vida regulado por princípios urbanísticos que ainda permanecem vigentes. Originalmente definida pelas relações polarizadas de serviços que atendiam ao seu entorno (Rochefort, 1967a, 1967b), a metrópole foi concebida como uma peça de âmbito regional do Brasil que se urbanizou em ritmo acelerado na segunda metade do século XX.

A partir de então a cidade passou a ser reconhecida como um fenômeno mais amplo que os limites municipais - o “Município tradicional engole a cidade, mas o Município metropolitano, ao contrário, é engolido pela grande cidade” (Alves, 2001, p. 1-7)-, essa característica da urbanização da região metropolitana passou também a ser reconhecida nos aglomerados urbanos e nas microrregiões.

Regiões Metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões constituem um tipo de organização administrativa regional definida pela Constituição Federal de 1988 que afirma os interesses comuns entre os municípios integrantes. Não são entes federativos, portanto não têm representação política e autonomia federativa, mas o status de ser metropolitano tem garantido prioridade nas políticas públicas. Ou seja, sem ser agente tomador de decisão são por eles reconhecidos e isso exerceu importante influência na definição de novas regiões metropolitanas como meio de acessar mais recursos. Desde então, o país saltou de 9 regiões metropolitanas (em 1974) para 74 (registradas no IBGE em 2020).

*Esta pesquisa está vinculada aos resultados do Projeto Regular FAPESP n. 2018/13637-0.

** Jeferson Cristiano Tavares é Arquiteto e Urbanista, Professor do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. ORCID <<https://orcid.org/0000-0003-2482-0380>>.

A falta de critérios comuns, a autonomia estadual na sua criação e a possibilidade de captação de recursos adicionais vinculados ao ente metropolitano levaram, por exemplo, o estado do Rio Grande do Sul a transformar em 2013 seus três aglomerados urbanos em regiões metropolitanas com o intuito de ampliar as possibilidades de concorrer a recursos públicos federais (Soares, 2015). Outros exemplos similares ocorreram no estado de Santa Catarina que transformou, entre 1998 e 2014, toda a sua área em alguma categoria metropolitana (núcleo ou área de expansão); ou no estado de

Rondônia que criou, em 2015, uma região metropolitana com dois municípios, sua capital Porto Velho e Candeias do Jamari, este com densidade populacional de 2,89 hab/Km².

No campo da gestão pública, essas ações convergem à competitividade territorial por recursos federais e contradizem as premissas que conceberam o modelo de regiões metropolitanas, de aglomerados urbanos e de microrregiões como organizações de cooperação ao redor das funções públicas de interesse comum.

Diante de tamanha diversidade e contradição, o que se pode observar de comum é que a conurbação ou a existência de uma metrópole deixou de ser critério fundamental na configuração da região metropolitana, mas a concentração de serviços e de empregos na mancha urbana bem como a intensidade de interação social (por movimentos pendulares, interdependências produtivas e novas relações de trabalho) são reconhecidas como seus elementos mais característicos desse período de urbanização.

Nesse aspecto, a cidade metropolitana e aquelas com características metropolizadas que sediam essas relações tornam-se nós da rede urbana porque constituem e intermedeiam sistemas urbanos. Topologicamente, ocorrem em diversos níveis; hierarquicamente, articulam núcleos maiores a menores reforçando a interdependência de relações cujas conexões vão além da contiguidade geográfica.

Partindo dessa hipótese, o que se propõe aqui é compreender as cidades num aspecto mais amplo que seus limites administrativos e não como fatalidade isolada. Ou seja, compreendê-las pelas particularidades do atual processo de urbanização brasileiro; considerando o debate internacional (de reestruturação produtiva, divisão internacional do trabalho e urbanização global); e a partir das evidências nacionais das dinâmicas territoriais.

Reestruturação produtiva, divisão internacional do trabalho e a urbanização global: aspectos do debate internacional

No período entre as décadas de 1990 e 2000 dentro do qual foram concebidas e se desenvolveram políticas públicas urbanas brasileiras, no âmbito do debate internacional emergiram algumas análises sobre as novas formas urbanas relacionadas à economia global.

Esse debate reposicionou a interpretação da cidade, ou do fenômeno urbano, no processo contemporâneo de urbanização como elemento estratégico e fundamental para o desenvolvimento. Em que pese o distanciamento contextual entre a realidade estrangeira e as realidades urbanas nacionais, recuperar esse debate pela perspectiva histórica é importante para iluminar a formação de algumas ideias que se cristalizaram pela atração ou repulsão de suas aplicações.

Essa literatura consagrou os anos 1960 e 1970 como marcos cronológicos das transformações decorrentes da crise do fordismo e da crítica à regulação estatal; do fim das bases macroeconômicas do crescimento; da crise dos métodos tayloristas; da prática das economias máximas nos custos de produção; da desintegração social e da consolidação de um novo bloco hegemônico de classe a partir da reorganização do

trabalho e das novas tecnologias. As respostas a essas transformações vieram com a constituição de novos espaços econômicos na Europa e na América anglo-saxônica pela indústria de alta tecnologia, pela economia de serviços metropolitanos e pelas atividades artesanais. Central, a flexibilização do trabalho (como sinônimo de menor risco ao contratante) junto dos avanços tecnológicos possibilitaram a desintegração vertical da produção e a troca de informações sem a proximidade física (Benko, 2002, 19-31). A globalização do capital que se acentuou a partir dos anos 1970 em âmbito internacional ocorreu pela fragmentação da produção antecipando e/ou colaborando a fragmentação da mancha urbana e da sua gestão. Assim, intensificou-se a valorização do local como novo espaço da produção ligado às redes internacionais numa proporcional queda de importância da intermediação pela dimensão nacional.

Condição e resultado do período fordista, o modelo metropolitano também foi interpretado pelo relativo declínio frente a um processo de urbanização regional policêntrico do qual deveria surgir a pós-metrópole. A pós-metrópole foi caracterizada pelos "diversos aspectos da mudança urbana", da economia pós-fordista, da globalização do capital, do trabalho e da cultura, da revolução das tecnologias e das comunicações. Mas, também por contrastes entre a diversidade cultural, as desigualdades econômicas, a polarização social crescente, as mutações das formas e funções urbanas e a prática de um urbanismo marcado pela segurança e pelo encastelamento, além da hiper-realidade que esconde os reais problemas urbanos (Soja, 2013, 141-151). Esse aspecto da urbanização proporcionava a revalorização das regiões e do regionalismo (ou novo regionalismo) de onde surgiu uma nova compreensão do mundo urbanizado pela globalização e pelas novas economias.

Mas, ainda que o modelo metropolitano pudesse ser superado por novas formas urbanas, a metrópole manteve-se como elemento central na estratégia econômica porque a forma do desenvolvimento apresentou-se muito dependente da capacidade produtiva e competitiva das regiões metropolitanas. Pois, a nova geografia do capitalismo baseou-se em áreas com ilhas de oportunidades econômicas ligadas a polos regionais localizados fora dessas áreas e conectados simultaneamente com outros polos e ilhas capazes de gerar um entorno global de prosperidade (Scott, 2000, p. 69), mas também de exclusão.

A proximidade entre alguns setores produtivos nas aglomerações locais poderiam promover benefícios culturais e de inovação e a desintegração do sistema produtivo somente seria possível pela constituição de interdependências entre esses setores comprovando que a industrialização, a urbanização e o desenvolvimento andam juntos e a concentração física proporciona desenvolvimento (Scott, 2000, p. 93 a 127). A aglomeração tornou-se uma das características das áreas desenvolvidas pela importância do ambiente metropolitano.

As estruturas das cidades seguiram as mudanças da forma produtiva orientadas pela relação entre divisão social do trabalho e economias externas. Essas relações reproduziram-se no âmbito urbano com espaços diferenciados por renda e pelo aumento de desigualdade (Scott, 1994, p. 63, 64, 70) que resultaram na segregação espacial.

As cidades de segundo nível hierárquico também emergiram como espaços estruturantes da nova economia global porque assumiram funções típicas metropolitanas. Via de

regra, sediaram quatro tipos de organizações espaciais produtivas: o Distrito Industrial Marshalliano; os Distritos Industriais Hub-and-Spoke; as Plataformas Industriais Satélites; os Distritos-Âncoras de indústrias estatais. E a questão central que parece ter predominado ocorreu pela relação entre os principais agentes distritais (fornecedores, clientes, sedes e filiais) dentro do próprio distrito ou entre os distritos (Markusen, 1999). Essas tipologias, com variações e hibridizações organizaram pequenas firmas e economias regionais articuladas entre sedes e filiais com a inclusão de setores de ensino, pesquisa e inovação vinculados à cadeia produtiva.

No contexto dessas transformações, três elementos foram fundamentais para compreendê-las: a tecnologia como motor das mudanças territoriais e dos padrões do desenvolvimento econômico; as organizações de empresas, sistemas de produção, grupos ou relações entre eles que estão ligadas ao território e que compreendem a geografia do sistema de produção, da divisão espacial do trabalho e dos processos de aglomeração; e o território, pelas regiões ou aglomerações que podem ser caracterizadas pela interação entre fatores tecnológicos e de organização (Storper, 1997).

Por fim, é possível sintetizar o processo de urbanização que engloba essas transformações pela tendência da urbanização generalizada mundial não apenas porque a maior parte da população vive em cidades, mas porque as áreas rurais fazem parte do sistema de relações econômicas, urbanas, políticas, culturais e de comunicação vinculadas às próprias áreas urbanas. As relações hierárquicas ocorrem em forma de rede e não de pirâmide (Borja, Castells, 2006, p. 11, 42-43) indicando as mudanças no âmbito das interdependências.

O modelo que se estabelecia entre a cidade e sua hinterlândia e o modelo polarizado que gerou a centralidade urbana pela ideia de lugar central mudaram com a globalização e com a reestruturação produtiva em virtude de novas possibilidades de fluxos comerciais, financeiros e de dominação cultural e política.

As cidades centrais ou polos passaram a ser os conectores de uma rede transnacional de relações produtivas, econômicas e culturais cuja principal característica não é concentrar exclusivamente as sedes de empresas internacionais, mas centralizar o capital e a tomada de decisão.

A forma urbana começa a ser reconhecida pela sua diversidade, fragmentação e suburbanização que rompe com o modelo de mancha monocêntrica da cidade industrial. A cidade é considerada um dos motivos principais do “desenvolvimento econômico, inovação tecnológica e criatividade cultural” sendo interpretada como a força motriz baseada na aglomeração urbana (Soja, 2013, 138-139). As metrópoles, ou as grandes cidades, continuam sendo o principal espaço da produção cujas particularidades exigem novas formas de governança, esta definida como regulações “que não são nem mercantis, nem estatais” (Benko, 2002, 62-75), pois dizem respeito a uma regulação das relações de poder.

O novo padrão espacial dos serviços avançados passa a ser conformado pela simultaneidade da concentração e dispersão; pela relação global-local; pela emergência de novos padrões de assentamentos espaciais (megacidades, cidade dispersa); pela formação de uma polarização espacial intrametropolitana demonstrando a importância do modo como ela se relaciona com as outras cidades (Borja, Castells, 2006, p. 35 a 37).

Transversalmente, essas leituras trazem a ideia dessa nova cidade a partir da interpretação sistêmica do processo de urbanização mundial transpondo – analogamente - as relações de rede internacional do trabalho e da nova cadeia produtiva à rede urbana. A cidade global (Sassen, 1991), a cidade-região (Scott et al, 2001), a megacidade (Borja, Castells, 2006), a pós-metrópole (Soja, 2013), a “edge city” (Joel Garreau, 1991, apud Borja, Castells, 2006: 55) ou as cidades de segundo nível (Markusen, 1999) são diferentes nas particularidades mas se constituem igualmente como pontos principais de uma rede de cidades. São os lugares de concentração de capital, de gestão de serviços avançados, atendidos por infraestruturas públicas e privadas capazes de garantir fluxos transnacionais. Incluem as metrópoles tradicionais, mas também uma dezena de outras formas de organização da mancha urbana.

Essas cidades operam o comando regional ou até mesmo mundial da produção e da cultura exercendo influência sobre seus pares e/ou seu entorno, mas não necessariamente por relações de proximidade física porque a ideia de proximidade passou a se vincular mais pela conexão e integração que pela localização geográfica demonstrando que sua função numa rede de interdependências decorre muito mais da capacidade de integração advinda das infraestruturas instaladas.

Mesmo assim é relevante e oportuno lembrar que os padrões dos tecidos urbanos, hierarquias funcionais, tipologias de atividades e as relações que neles se estabelecem importam tanto quanto seu papel no conjunto da rede de cidades, porque são esses elementos que configuram espacialmente as desigualdades e segregações, muitas vezes pela divisão social do trabalho que ocorre na e a partir da organização do território e, em última instância pela sua forma.

Essas cidades são expressão do atual processo de urbanização que, em graus diferentes em cada país ou região, reforçam a necessidade de novas interpretações para orientarem ações adequadas sobre esse espaço.

Dinâmicas territoriais à luz do modelo metropolitano

Esse contexto de reciprocidades entre as transformações produtivas e urbanas permeou a conjuntura nacional, mas em tempos e termos diferentes. No Brasil, as relações de trabalho e os movimentos migratórios desde o último quarto do século XX sintetizam um processo de urbanização com especificidades regionais herdadas ou sob influência das regiões metropolitanas.

Segundo Baeninger (2003, p. 5 a 9) e Baeninger e Peres (2011, p. 639), a migração que antes se caracterizava pelo movimento campo-cidade passou a urbano-urbano (pendular, de retorno, intrametropolitano) com decréscimo do crescimento populacional metropolitano entre os anos 1960 a 2010 (de 4,7% ao ano para 0,99% ao ano, respectivamente).

Esse quadro configurou a “interiorização das aglomerações urbanas” pelo crescimento de municípios não-metropolitanos de médio porte (100 a 500 mil habitantes), de grande porte (800 mil a 1,2 milhão de habitantes) e até mesmo dos intermediários (20 a 100 mil habitantes). A “desconcentração populacional” reforçou o aumento da população no interior dos estados e ao redor dos núcleos metropolitanos (Baeninger, Peres,

2011, p. 640 a 642) confirmando o padrão de expansão periférica e a consolidação dos aspectos de heterogeneidade e desigualdades sociais (Bógus, Vêras, 2000, p. 88).

Esse quadro é reforçado pela interpretação de uma “urbanização reflexa” que decorre da inserção da produção nacional no mercado internacional (principalmente de “commodities” e especialmente de petróleo, minério de ferro e soja) e da provisão infraestrutural (sobretudo a logística e a macrorregional) no território. A modernização das fronteiras agroexportadoras por meio desses anteparos econômico e infraestrutural tem provocado um reordenamento das hierarquias urbanas pelo reposicionamento das cidades intermediárias. Originalmente de baixa expressão hierárquica, elas tem se tornado pontos de concentração de poder e de comando regional pela concentração de bens e serviços que lhes conferem características de suporte de articulação dentro de um arranjo de âmbito regional (Miranda; Gomes-Júnior, 2017, p. 208-224). E assim essas cidades cumprem funções de mediação com seu entorno e de conexão com outras localidades - mesmo que não contíguas - por se transformarem em plataformas de exportação.

Essas cidades, sobretudo as das fronteiras agrícolas passam a sediar conexões de diferentes eixos e modais de transporte (rodo, ferro, aero e hidroviários), pátios de modais, portos (terrestres ou não) e armazéns que atraem serviços e comércios complementares e que conferem maior competitividade desses espaços em relação ao seu entorno ou em relação a outros pontos conectores. E estão naturalmente submetidos a um processo de dispersão urbana que acompanha a provisão infraestrutural logística e a produção extrativista e agrícola.

Todas essas evidências colaboram na confirmação de diferentes aglomerações urbanas como nova tendência de ordenamento territorial brasileiro (IPEA, 2016) a partir do qual sobressai o processo de dispersão urbana que rompe os limites administrativos pelas próprias aglomerações, pelos centros urbanos e pelos vetores de aglomeração.

Esses movimentos demonstram a passagem da concentração e da conurbação como formas hegemônicas que caracterizam as cidades para as características de dispersão e de metropolização como evidências do atual processo de urbanização. Assim, passa-se do crescente aumento quantitativo de população em área urbana para o aumento qualitativo das condições de urbanização em âmbito regional.

Esses movimentos estão ligados à recente interiorização do trabalho (especialmente da atividade industrial e da administração pública, de instituições de ensino e qualificação profissional), da ampliação das fronteiras agrícolas e às crises urbanas nas grandes cidades. Um misto de aumento de oportunidades fora das metrópoles, queda da qualidade de vida nas grandes cidades e a oportunidades geradas pela agroindústria, pela atividade extrativista e pela alternativa de moradias, serviços e empregos fora dos grandes centros urbanos.

O aumento do crescimento populacional das cidades não metropolitanas, a diminuição do crescimento populacional das metrópoles e a constituição de novos domínios regionais por cidades intermediárias são marcos que iluminam a transformação dos seus papéis no ordenamento territorial. Com isso, as regiões metropolitanas têm deixado de ser exclusivas na concentração de recursos, no peso político, na decisão

locacional e na representação regional. As políticas de desenvolvimento ampliaram o foco de investimento para atender ao movimento demográfico com o qual segue um movimento do poder político e administrativo.

O que não significa dizer que houve perda de hegemonia metropolitana, pois ao deixarem de ser espaços exclusivos de investimentos tornaram-se espaços cujos modelos de produção e gestão espacial reproduziram-se em outras cidades. Essa característica reposicionou a metrópole na hierarquia espacial e assim ela deixou de ser o principal elemento organizador do território nacional para se tornar modelo dessa organização. Atualmente, importa menos saber quantas metrópoles existem - até porque a falta de homogeneidade dos critérios de criação de regiões metropolitanas também induziu a isso -, mas importa saber como e com qual intensidade seu modelo se reproduz.

Há um nítido reescalonamento dos espaços urbanos induzido pelo processo de urbanização que está vinculado diretamente aos movimentos migratórios e à provisão de infraestrutura. Cada vez mais as relações de trabalho ocorrem para além dos limites municipais de onde o trabalhador mora; cada vez mais as infraestruturas capilarizam-se criando oportunidades de interação entre vizinhanças municipais; e cada vez mais o adensamento de alguns centros urbanos intensifica as relações e interfere nos seus arredores pelas demandas habitacionais, de educação, de saúde, de saneamento, do uso de recursos naturais, etc.

Uma das evidências é o papel desempenhado pelas cidades de porte médio bem como as intermediárias, entre as pequenas cidades e o meio rural cuja interiorização na rede urbana, sobretudo no Norte e Nordeste pós-2000 (Scherer, Amaral, 2020, 3-19) vem constituindo novas e próprias conexões mais distantes dos grandes centros.

Diante desse quadro da urbanização, o IBGE identificou 294 arranjos populacionais compostos por 953 municípios que, em 2010, somavam cerca de 55,7% da população brasileira submetidos a índices de movimentos pendulares e/ou contiguidade da mancha urbana (Brasil, IBGE, 2016, 19-30). O que equivale dizer que em 2010 mais da metade da população brasileira estava submetida a algum tipo de situação equiparada à metropolitana sem necessariamente sê-la, pois esses arranjos caracterizaram-se por serem fronteiriços, turísticos e de veraneio no litoral, em arranjos de até 100.000 habitantes e em localidades de média e grande concentrações urbanas formadas por um baixo número de municípios (89,5% dos arranjos eram de até cinco municípios).

Se no âmbito urbano a urbanização regional emergiu como evidência da organização do cotidiano, no âmbito regional a divisão também proposta pelo IBGE identificou três possíveis subescalas: 14 Regiões Ampliadas de Articulação Urbana; 161 Regiões Intermediárias de Articulação Urbana; e 484 Regiões Imediatas de Articulação Urbana cujas centralidades que motivam a divisão reproduzem o modelo presente nos níveis superiores (Brasil, IBGE, 2013, 1-5). Essa regionalização trouxe à luz os processos descontínuos da produção do espaço combinada aos processos de urbanização e de integração do mercado nacional. Nela, todas as regiões são contínuas e formadas por uma cidade que comanda a região levando à compreensão de que quanto mais a cidade se fragmenta do ponto de vista intraurbano, mais ela se integra do ponto de vista regional.

Por fim, a definição das Regiões de Influência (Brasil, IBGE, 2008, 11-15) pelo IBGE identificou os 12 centros urbanos caracterizados pelo grande porte, fortemente relacionados entre si e com extensa área de influência (São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre) e 70 capitais regionais, centros sub-regionais, centros de zona e centros locais caracterizados pela relação de comando e controle e também por relações não-hierárquicas. São cidades sedes de empresas, de equipamentos de serviços, do poder executivo e do judiciário no nível federal, lugares de tomadas de decisão, sedes administrativas, equipadas por serviços que transformam a cidade numa centralidade, alta concentração de fluxos materiais e imateriais, diversidade comercial, presença de domínios de internet, etc. (Brasil, IBGE, 2008, 9-11). Essas cidades principais destacam-se pela função regional ao dominar uma hinterlândia, mas também correspondem a funções na rede urbana, integrando-a por sediarem instituições de tomadas de decisão. Ou seja, extrapolam o raio regional de influência pela proximidade física ao conformarem territórios de conexões.

A identificação dos arranjos populacionais, das concentrações urbanas, da divisão urbano regional e das regiões de influência comprova a difusão de um modo de dominação territorial antes exclusivo da metrópole.

O Brasil urbano, sem deixar de ser metropolitano, passou a ser metropolizado difundindo também os ônus dessa propagação pela reprodução desse modelo. Exemplo desse processo é a gravidade da escassez hídrica constatada em diferentes áreas, metropolitanas ou não.

O mapeamento de bacias hidrográficas críticas segundo os aspectos de qualidade e quantidade aponta que as áreas mais afetadas pelo estresse hídrico são as cidades que concentram os maiores índices de desenvolvimento e as regiões que secularmente representaram as maiores fontes naturais de recursos econômicos (Brasil, 2011, 45) e que concentram parte substancial da população e da produção brasileiras. Ou seja, a localização do desenvolvimento territorial coincide com a localização de maiores impactos ambientais e maiores concentrações de pobreza demonstrando com clareza que o desenvolvimento econômico e urbano não foi compatível com o desenvolvimento ambiental e social.

A reprodução dessa contradição típica metropolitana brasileira no âmbito de cidades e regiões não metropolitanas comprova as reciprocidades desse processo.

Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: planejamento e infraestrutura na confirmação de nós territoriais

As dinâmicas territoriais de movimentos migratórios, novas funções urbanas e as classificações urbano-regionais do IBGE evidenciam a consolidação do caráter regional da urbanização contemporânea brasileira que com as políticas públicas desempenhadas desde os anos 1990 colaboram na consolidação de uma estrutura nodal do território, muito embora a estrutura polarizada permaneça como uma rugosidade.

A metrópole brasileira institucionalizada entre as décadas de 1960 e 1970 foi concebida a partir de duas ideias-chave: a de reconhecê-la como uma centralidade de caráter

regional capaz de delimitar um raio de influência pela concentração de comércios e serviços que oferecia para sua hinterlândia; a de se constituir como o centro de um aglomerado conurbado cuja caracterização exigia novas formas de gestão integrada dos serviços públicos (Lei Complementar n. 14 de 8 de junho de 1973). Em ambos os casos, a metrópole foi considerada uma peça fundamental de um sistema de interdependências sociais, econômicas, de serviços e produção. E também como um elemento central pertencente a um sistema de seu exclusivo domínio.

As políticas públicas ao longo dessas décadas iniciais de reconhecimento institucional da metrópole seguiram provisionando recursos reforçando essas características e consolidando uma mancha urbana contínua, coesa. Com o reconhecimento das novas dinâmicas territoriais e das novas funções urbano-regionais, as políticas públicas dividiram recursos com os aglomerados urbanos, com as cidades de porte médio e com as capitais estaduais não metropolitanas, sobretudo com população acima de 50.000 habitantes.

Essas ações reorientaram o ordenamento territorial ao reforçarem o papel de comando e controle regional de algumas dessas cidades. Assim, dissiparam um modo metropolizado de provisão de recursos sobre o espaço urbano que simultaneamente têm colaborado na dispersão do tecido urbano e na consolidação de algumas cidades como pontos de integração de serviços e conexões da rede urbana.

O conjunto mais contínuo e articulado dessas políticas públicas democráticas para o desenvolvimento urbano ocorreu durante a vigência do Ministério das Cidades (MCidades). Muito embora políticas de desenvolvimento urbano tenham sido praticadas em gestões anteriores a 2003 (ano de criação do MCidades), não corresponderam à abrangência delas. Segundo Maricato (2006, p. 214-219), após o regime militar, o Ministério das Cidades foi a primeira experiência prática de reposicionar a cidade na discussão de políticas públicas no nível nacional e centrou-se pela questão fundiária e imobiliária para o desenvolvimento urbano.

Constituído a partir das funções setoriais de habitação, saneamento, transporte/mobilidade e planejamento urbano, o MCidades buscou garantir “acesso à moradia digna, à terra urbanizada, à água potável, ao ambiente saudável e à mobilidade com segurança” numa “ação democrática, descentralizada e com participação popular, visando a coordenação e a integração dos investimentos e ações” (Brasil, Ministério das Cidades, 2004a, p. 03).

Até mesmo a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) ocorreu pela oposição aos modelos privatistas e antissociais da globalização e se estruturou pela necessidade de provisão habitacional de interesse social e de acesso à terra; pelo planejamento urbano a partir da disseminação de planos diretores; e pela regularização fundiária e imobiliária. O fio lógico dessas premissas foi a ideia de direito à cidade propagada por Henri Lefebvre, desde 1968.

Houve reconhecimento de algumas particularidades da rede urbana e a necessidade de considerá-las para a formulação das políticas públicas (Brasil, Ministério das Cidades, 2004b, p. 8, 37-39), bem como de tentativas de aproximação da agenda urbana a outras agendas, como a regional por meio de integração de grupos de trabalho

interministeriais, previsão de planos articulados com o Planejamento Regional, o Zoneamento Ecológico-Econômico e o Plano Nacional de Ordenamento Territorial (Brasil, Ministério das Cidades, 2004b, p. 18). A própria política habitacional foi concebida para combater a expansão urbana e aumentar sua densidade (Brasil, Ministério das Cidades, 2004c, p. 51) numa perspectiva mais ampla que os limites municipais.

As resoluções da 2ª Conferência Nacional das Cidades (realizada entre 30 de novembro a 03 de dezembro de 2005) são fundamentais para compreender a essência do pensamento que permeou a concepção da PNDU e dela é possível destacar três aspectos fundamentais: a. defesa dos meios democráticos de decisão, combate ao conservadorismo e clientelismo, transparência nas informações e descentralização das ações do Estado; b. diretrizes, programas e ações dirigidos a Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDES) e aglomerados urbanos; c. integração do desenvolvimento de cidades e regiões pela integração das escalas nacional, regional e local do planejamento.

Na concepção do MCidades e da PNDU houve um reconhecimento das relações mais complexas e amplas da urbanização que exigiriam um olhar para além dos entes federativos sem negá-los. As leis que compuseram a PNDU assimilaram a interface urbano-regional e elegeram algumas referências territoriais para o planejamento e a aplicação das ações: regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões (Lei n. 12.587 de 2012, Capítulo IV, Artigo 16, item VII, § 1º) e bacias hidrográficas (Lei n. 11.445 de 2007, Capítulo IX, Art. 48, item X e XI; Lei n. 12.608 de 2012, Capítulo II) para ações com integração setorial (Lei n. 11.124 de 2005).

Dessa maneira, a PNDU buscou garantir a função social da cidade e da propriedade pelo combate à apropriação privada dos investimentos públicos (Brasil, Ministério das Cidades, 2004a, 55) e as regiões metropolitanas (principalmente as de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Belém, Fortaleza, Salvador, Porto Alegre e Curitiba, e as RIDES de Brasília e Manaus) foram definidas como prioridades (Brasil, Ministério das Cidades, 2004d, 62) para ações intersetoriais.

Conforme levantamentos preliminares do MCidades (Brasil, Ministério das Cidades, 2008b), a provisão de infraestrutura no setor de saneamento priorizou empreendimentos em regiões metropolitanas e em cidades-polo com população acima de 150 mil habitantes e cidades com alto deficit de atendimento. Na habitação, os primeiros destinos de recursos também foram concentrados nas regiões metropolitanas do Sul, Sudeste e no Distrito Federal e nas principais capitais estaduais do Norte e Nordeste com problemas mais graves e com maior número de assentamentos precários. A infraestrutura de mobilidade, sobretudo de metrô e de corredores de ônibus, foi destinada para as maiores metrópoles.

As metrópoles, as regiões metropolitanas, as cidades de porte médio (principalmente aquelas com maior crescimento populacional das últimas décadas) e as capitais estaduais não metropolitanas atraíram mais recursos por concentrarem problemas, potencial de desenvolvimento e poder político. Provisionadas, tiveram seus papéis reforçados na rede urbana colaborando para suas funções de comando e controle porque as ações de planejamento e infraestrutura incidiram em cidades com relativa importância regional e emanciparam suas características articuladoras (de movimentos migratórios, de atribuições regionais, etc.) dentro dos sistemas urbanos que elas compõem e orientam.

Ao concentrarem recursos nessas cidades, as ações colaboraram para a configuração de uma estrutura territorial nodal por cidades que já dispunham de um histórico de influências regionais e que se tornaram referência de interações interescares conectando seu entorno e criando conexões com outros sistemas urbanos pela capacidade de otimizar fluxos materiais e imateriais.

Por outro lado, essas ações efetivaram-se dentro de um contexto de contradições porque mesmo com dimensões regionais de suas repercussões e providas de diretrizes igualmente mais abrangentes territorialmente, os projetos e a gestão dos planos que viabilizaram a concretização dos recursos ficaram restritos aos limites administrativos municipais pela setorização de demandas específicas (Moscarelli, Kleiman, 2017, 2-6, 10). De maneira geral, os resultados não consolidaram as premissas da 2ª Conferência Nacional das Cidades (Brasil, 2007, 10) e excetuando alguns programas específicos coordenados pelo MCidades, os projetos infraestruturais e os planos diretores, de habitação, de saneamento, de mobilidade ou de redução de risco orientaram-se pela lógica setorial e reconheceram o município como limite territorial do entendimento do problema a ser resolvido.

O Estatuto da Metrópole (Lei n. 13.089 de 2015) que junto do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257 de 2001) deveria consolidar as interfaces escalares foi alterado antes mesmo de seus principais instrumentos serem postos em prática (pela Lei n. 13.683, de 19 de junho de 2018), especialmente quanto à aplicabilidade do Plano de Desenvolvimento Local Integrado, principal instrumento de planejamento.

A perspectiva de uma integração escalar das ações pelo reconhecimento das dinâmicas territoriais e da necessidade de um ordenamento territorial policêntrico parece não ter sido prioridade mantendo o “padrão de urbanização” vigente (Araujo, 2013, 39-51). Situação acirrada pela ausência da questão regional (Feldman, 2009, 16) na prática das ações, muito embora previstas nos seus princípios fundadores.

Nesse período, as principais ações quando capilarizadas consolidaram-se como resposta às demandas e deficit, ou seja, construídas com olhos no passado, sob as amarras de um frágil pacto federativo e a partir de projetos sem a perspectiva do que deveria ser a cidade, mas do que ela não deveria ter sido. Na contramão da natureza projetual, não se efetivaram por uma perspectiva de transformação e, sim pela consolidação de um processo já estabelecido e portanto pretérito, mesmo diante das tendências de mudança na urbanização.

Ao final da década de 2010, as instituições e os instrumentos de gestão e governança urbana, metropolitana e regional foram paulatinamente desconstruídos, como, por exemplo a extinção do Ministério da Integração Nacional e Ministério das Cidades, em 2019.

A falta de perspectiva de uma ação de planejamento mais ampla no nível nacional ou estadual tende a reforçar, com algumas poucas exceções, a particularidade municipalista numa redução do entendimento dos problemas urbanos como problemas municipais. Ou seja, essas ausências institucionais inibem a possibilidade de construir novas formas de regulação do espaço em acordo com as novas formas urbanas em desenvolvimento. Anulam o campo político do debate sobre a cidade e induzem à

concentração de decisão nas poucas instâncias que detém mais poder. Enquanto o tecido urbano fragmenta-se no território, as tomadas de decisão sobre eles centralizam-se; enquanto as relações regionais intensificam-se, as ações planejadoras municipalizam-se. E assim se configuram as novas funções urbanas numa perene contradição entre o planejamento e o processo de urbanização.

Articulações nodais e a especificidade da urbanização brasileira

Há uma realidade nesse processo cada vez mais evidenciada pelos estudos: as cidades não se desenvolvem isoladamente e a conexão entre elas não ocorre exclusivamente pela conurbação. E esse caráter decorre de interações sociais (culturais, simbólicas, de representatividade), ambientais e econômicas entre agrupamentos urbanos que requerem – como requereu a conurbação em décadas anteriores – uma nova compreensão dos elementos territorialmente estruturais.

A literatura estrangeira tem analisado o processo de urbanização contemporâneo à luz das relações internacionais de produção e trabalho. A partir dessa leitura as cidades contemporâneas foram consideradas nós de uma rede mundial, pontos de domínio e direcionamento dos fluxos informacionais, de capital, de trabalho, etc.

Se considerarmos exclusivamente a trajetória estrangeira da interpretação do processo de urbanização, as cidades brasileiras que podem ser consideradas nós territoriais brasileiros têm papel secundário e até inferior porque cumprem uma função de meio e não de fim nessa estrutura de divisão internacional do trabalho. Condição que, em muitas análises, pode apagar as particularidades do processo de urbanização e do impacto da reestruturação produtiva no meio urbano nacional.

A motivação de iluminar as particularidades brasileiras é para compreender que as novas relações de trabalho e produção, no Brasil, respondem de forma diferente no ordenamento territorial. As recentes transformações regulatórias do trabalho, por exemplo, têm conduzido à precarização e não somente à flexibilização do mesmo. E a posição nodal das cidades faz com que esses efeitos sejam mais incisivos porque suas funções colaboram na constituição e integração de mercados mais competitivos e por isso mais desiguais.

Assim, essas cidades deixam de ser sinônimo do que, no passado, foi chamado de lugar de bem-estar social porque elas estão na base do processo produtivo acirrado, condição possível fundamentalmente por sua conexão com outros sistemas urbanos. Conseqüentemente, o cerceamento do trabalhador em relação às redes públicas de serviços sociais, a ausência de condições adequadas de habitabilidade, o comprometimento da mobilidade, o desaparecimento de opções públicas de lazer e os usos impróprios do meio ambiente são algumas das evidências mais intensas nesses nós que afastam física e simbolicamente o cidadão da cidade configurando a dispersão urbana.

Essas principais cidades da rede urbana brasileira deixam de ser sinônimo de urbanidade, de identidade e de referência cultural. Constituem-se por espaços homogêneos pelos loteamentos fechados, condomínios industriais, de serviços e de lazer, pela ausência de espaços públicos ou qualquer referência nativa do lugar. E ficam mais submetidas a disputas por forças desequilibradas que levam às injustiças sociais e ambientais.

Por outro lado, os nós territoriais brasileiros ganham novo status que sem deixar de serem representativos de uma realidade mundialmente integrada, compõem os espaços nacionais de comando, de controle e decisão. Também adquirem a função de serem elementos de conexão (ligação e intermediação) e, portanto integração dos sistemas urbanos com os quais interagem.

Nesse aspecto, sua importância não é avaliada exclusivamente pelo tamanho da população ou da sua área, mas pela relação que conseguem estabelecer com outras cidades. Haja vista os indicadores de nodalidade na América do Sul (Egler, 2011, p. 119) que posiciona o Centro-Sul brasileiro (com destaque ao estado de São Paulo), o litoral nordestino e os eixos no Centro-Oeste e Norte como os espaços mais conectados e integrados do continente.

No atual processo de urbanização, os nós territoriais no Brasil formam-se a partir da herança polarizada das metrópoles, pelas atuais organizações regionais do pacto federativo e sob influência das transformações da reestruturação produtiva e das relações de trabalho. São fortalecidos pelas dinâmicas territoriais de movimentos demográficos, pelas novas funções regionais das cidades e pela hegemonia das interdependências, das pendularidades e das novas formas e estruturas das manchas urbanas. E são consolidados pelas políticas públicas que equipam as cidades que possuem destaque regional.

Os nós territoriais brasileiros não são a evidência da hegemonia local, mas das relações regionais. São compostos por metrópoles, regiões metropolitanas, aglomerados urbanos, microrregiões, cidades de porte médio e intermediárias e por capitais estaduais não metropolitanas. Não necessariamente são representantes de concentração produtiva, mas de fluxos de pessoas e capitais; nem sempre são centralidades urbanas, mas são caracterizados por potencializarem conexões e/ou cooperações em sistemas territorialmente mais amplos que aqueles definidos pelas relações funcionais de comércio e serviço.

Suas formas são expressas pelo tecido urbano metropolizado (conurbado ou não, monocêntrico ou policêntrico, reticular ou linear, municipal ou intermunicipal) que se configura como conector de sistemas urbanos nacional e internacional. Portanto, é o tecido urbano com seus anacronismos que consolidam a forma do nó territorial.

Diferentemente da literatura internacional que caracteriza os nós a partir dos fragmentos bem-sucedidos da cidade global, representantes do caráter produtivo e por serem sedes de bancos ou empresas internacionais, no Brasil os nós territoriais são os lugares das disputas mais acirradas onde predomina a ação do Estado pelas suas instituições, pelo planejamento, pela provisão de recursos e pela sua articulação com o mercado e a iniciativa privada. Portanto, não exclusivamente pela hegemonia do capital, mas pelas relações de coalizão e de embates a partir do Estado. E por isso os efeitos dos conflitos que ocorrem nos nós recaem com maior velocidade e intensidade nos sistemas a eles conectados porque a ação do Estado não ocorre isoladamente, mas de forma capilar e sobre todo o território.

E assim os nós compõem uma hierarquia com fluxos (de poder e de representatividade) de diferentes sentidos, origens e destinos e favorecem cooperações e influências

não restritas à proximidade física. Os nós territoriais são essencialmente formados por cidades que exercem comando e domínio sobre um ou mais sistemas urbanos e cuja importância é proporcional à intensidade de fluxos e conexões que lhes caracterizam.

Desde o auge da produção fordista o polo representou e representa uma forma urbana de ordenar uma cadeia hierárquica e centralizada com influência sobre sua hinterlândia. Nos processos recentes de reestruturação produtiva, vimos emergir as diferentes hierarquias, a simultaneidade de relações e conexões descentralizadas e em forma de redes que valorizam o nó como alternativa.

Ambas as funções, de polos e nós, coexistem e se sobrepõem, muito embora as tendências do ordenamento territorial apontem para uma nova maneira de estruturação produtiva, social e territorial da qual a função nodal tem sido mais representativa se não em quantidade, certamente qualitativamente. Por isso ela pode ser entendida como síntese de uma nova estruturação territorial ao garantir o essencial à vida urbana contemporânea. Se assim potencializada, a nodalidade poderá proporcionar simultaneidade de domínios territoriais, níveis diferentes de poderes e fluxos multidirecionais de influência.

Conclusões

A ideia que descreve o nó territorial na urbanização brasileira é a de um elemento conector da rede urbana ou da rede de regiões cuja função reforça uma teia de relações não baseadas exclusivamente no seu papel de centralidade urbana, mas nas suas atuações interescares.

As cidades nodais desempenham funções de conectores de relações sociais, de capital e de trabalho junto do seu entorno na formação de um sistema urbano; mas também desempenham funções no âmbito da rede urbana nacional, portanto num horizonte mais amplo de influências recíprocas. Assim, colaboram para a integração dos circuitos produtivos e também não produtivos e reúnem instituições que atraem e difundem serviços e conhecimentos em âmbito local, regional e nacional. Por isso, a localização física, as cidades vizinhas e as relações do entorno continuam importando e estão na sua origem como nó territorial, mas as relações trans-escalares, simultâneas e não submetidas a um fluxo unidirecional ou a uma hinterlândia de domínio exclusivo e de proximidade geográfica também importam na mesma intensidade.

E por isso os nós territoriais podem ser reconhecidos não como resultados da concorrência de lugares centrais, mas como novos espaços do planejamento para se constituírem em conexões de cooperação regional. Assim os nós poderiam sintetizar a conexão entre o aspecto regional da produção, entre os valores culturais, entre a economia e entre as relações estabelecidas com o meio ambiente. Como espaço de planejamento, possibilitariam assimilar os limites da regulação urbanística dentro do pacto federativo a partir do que se poderia suscitar alternativas para superarem os dilemas atuais do próprio planejamento.

Referências bibliográficas

- ALVES, A. C. (2001). Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas Dimensões Constitucionais da Organização do Estado Brasileiro. In *"Revista de Direito Ambiental"*. São Paulo, 6(21), p. 57-82.
- ARAUJO, T. B. de. (2013). Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil. BRANDÃO, C. A.; SIQUEIRA, H. (orgs.). In *"Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional"*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- AZEVEDO, H. P. L. (2002). *Tendências da gestão intermunicipal em aglomerações urbanas metropolitanas*. Tese de Doutorado. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo-USP.
- BAENINGER, R. (2003). *Cidades e Metrôpoles: a desaceleração no crescimento populacional e novos arranjos regionais*. I CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA.
- BAENINGER, R.; PERES, R. G. (2011). Metrôpoles Brasileiras no Século: Evidências do Censo Demográfico de 2010. In *"Informe Gepec"*, 15(número especial), p. 634-648.
- BENKO, G. (2002). *Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI*. Tradução: Antonio de Pádua Danesi. 3ª edição. São Paulo: Editora Hucitec, Annablume. (original de 1995).
- BÓGUS, L. M. M.; VÉRAS, M. P. B. (2000). A reorganização metropolitana de São Paulo: espaços sociais no contexto da globalização. In *"Cadernos Metrôpole"*, 3, p. 81-98.
- BORJA, J.; CASTELLS, M. (2006). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. México: Turus. (original de 1997).
- BRASIL. IBGE. (2008). *Regiões de Influência das Cidades – 2007*. Rio de Janeiro: IBGE.
- BRASIL. IBGE. (2013). *Divisão Urbano Regional*. Rio de Janeiro: IBGE.
- BRASIL. IBGE. (2016). *Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil*. IBGE, Coordenação de Geografia. - 2. ed. - Rio de Janeiro: IBGE, e-Book (PDF).
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. (2004a). *Caderno 1 - Política nacional de desenvolvimento urbano*. Brasília-DF: Ministério das Cidades.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. (2004b). *Caderno 3 - Planejamento territorial urbano e política fundiária*. Brasília-DF: Ministério das Cidades.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. (2004c). *Caderno 4 – Política nacional de habitação*. Brasília-DF: Ministério das Cidades.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. (2004d). *Caderno 5 – Saneamento ambiental*. Brasília-DF: Ministério das Cidades.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. (2008). *Ministério das Cidades. Resultados Projeções Ações*. Brasília, DF: MCidades.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS. (2011). *Plano plurianual 2012-2015: projeto de lei*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.
- BRASIL. (2007). *Boletim Regional. Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília-DF: Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, n. 5 – Setembro-Dezembro.
- EGLER, Claudio Antonio Gonçalves. (2011). *Ordenamento territorial e o Zoneamento Ecológico-Econômico no Estado de São Paulo*. Palestra proferida no Seminário "Zoneamento Ecológico-Econômico: base para o desenvolvimento sustentável do Estado de São Paulo", realizado entre os dias 12 e 14 de dezembro de 2011, p. 1-24.

- FELDMAN, S. (2009). Constituição de 1988 e Política Urbana no Brasil: recuperando um percurso de construção de idéias e práticas. In GOULART, J. O. (org.). *"As múltiplas faces da Constituição cidadã"*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 01, p. 01-18.
- FELDMAN, S. (2019). São Paulo na Década de 1950. O tecido complexo da metrópole coesa. In LANNA, A. L. D.; SOUCHAUD, S.; CYMBALISTA, R. (organizadores). *"Transições Metropolitanas e centralidades nas cidades brasileiras no breve século XX"*. São Paulo: IRD Editions, Annablume.
- IPEA (2016). Texto para discussão 2203 – Aglomerações urbanas no Brasil e na América do Sul: trajetórias e novas configurações (organizadores Rosa Moura e Bolívar Pêgo). Rio de Janeiro: Ipea.
- MARICATO, E. (2006). O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. In IPEA. *"Políticas sociais – acompanhamento e análise"*. N. 12, fevereiro. Brasília, DF: IPEA, p. 214-219
- MARKUSEN, A. R. (1999). Four Structures for Second Tier Cities. In MARKUSEN, A. R.; LEE, Y.; DIGIOVANNA, S. (editors). *"Second Tier Cities. Rapid Growth beyond the Metropolis"*. Minneapolis; London: University of Minnesota Press.
- MIRANDA, Humberto; GOMES-JÚNIOR, Evaldo. (2017). Urbanização reflexa: a emergência de arranjos urbanos intermediários no Brasil pós-1990. In *"Eure"*, v. 43, n. 130, setembro, p. 207-234.
- MOSCARELLI, F.; KLEIMAN, M. (2017). Os desafios do planejamento e gestão urbana no Brasil: análise da experiência do Ministério das Cidades. In *"Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana"*, 9(2), p. 157-171.
- ROCHEFORT, M. (1967a). *O problema da regionalização no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA.
- ROCHEFORT, M. (1967b). Um método de pesquisas das funções características de uma metrópole regional. In *"Boletim Geográfico"*, n. 198, ano 26. Rio de Janeiro: IBGE.
- SASSEN, S. (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.
- SCHERER, C. E. M.; AMARAL, P. V. M. do. (2020). O Espaço e o Lugar das cidades Médias na Rede Urbana Brasileira. In *"Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais"*, 22, p. 1-25.
- SCOTT, A. (1994). A Economia Metropolitana. Organização industrial e crescimento urbano. In BENKO, G.; LIPIETZ, A. *"As Regiões Ganhadoras. Distritos e Redes. Os novos paradigmas da geografia econômica"*. Tradução: Antônio Gonçalves. Oeiras: Celta Editora.
- SCOTT, A. J. (2000). *Regions and the World Economy. The coming shape of global production, competition and political order*. New York: Oxford University Press. (original de 1998).
- SCOTT, A. J. (2019). Economy and Space. City-regions reconsidered. In *"Economy and Space"*, 51(3), p. 554-580.
- SCOTT, A. J.; AGNEW, J.; SOJA, E. W.; STORPER, M. (2001). Tradução de Daniel Julien Van Wilderode, Revisão de Vagner Bessa. Cidades-Regiões Globais. In *"Espaço & Debates"*, 41 – Aliança e Competição entre Cidades. Revista de Estudos Regionais e Urbanos. Neru.
- SOARES, P. R. (2015). Regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas? Contribuição para o debate no Rio Grande do Sul. In *"Ensaio FEE"*, Porto Alegre, 36(2), p. 323-342.
- SOJA, E. W. (2013). Para além de Postmetropolis. In *"Revista UFMG"*, 20(1), 136-167.
- STORPER, M. (1997). Regional Economies as Relational Assets. In Lee, R. & Wills, J. (editors). *"Geographies of Economies"*. London: Great Britain.
- VILLAÇA, F. (2001). *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute.

Endereço eletrônico

<<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?edicao=29463&t=acesso-ao-produto>>. Acesso em 23/12/2020.

Legislação

Lei Complementar n. 14 de 8 de junho de 1973 – Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001 – Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Lei n. 11.124 de 16 de junho de 2005 – Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS e dá outras providências.

Lei n. 11.445 de 5 de janeiro de 2007 – Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências.

Lei n. 12.587 de 3 de janeiro de 2012 - Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e dá outras providências.

Lei n. 12.608 de 10 de abril de 2012 – Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil-SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres e dá outras providências.

Lei n. 13.089 de 12 de janeiro de 2015 – Institui o Estatuto da MetrÓpole e dá outras providências.

Lei n. 13.683, de 19 de junho de 2018 - Altera as Leis no. 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da MetrÓpole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Recebido [Out. 08, 2020]

Aprovado [Jan. 07, 2021]