



Compreendendo padrões regionais da morfologia urbana no Brasil. As recentes políticas públicas e as tendências à reestruturação territorial

Jeferson Tavares^{id}

Universidade de São Paulo, Instituto de Arquitetura e Urbanismo, São Carlos, São Paulo, Brasil.

E-mail: jcatavares@usp.br

Submetido em 09 de abril de 2022. Aceito em 08 de julho de 2022.

<https://doi.org/10.47235/rmu.v10i2.235>

Resumo. O objetivo central do trabalho é problematizar as novas formas urbanas que se consolidaram no âmbito regional, no Brasil, a partir das políticas públicas federais das últimas três décadas. Teoricamente o texto demonstra a disputa no campo conceitual entre os modelos de lugar central e cidade-região e suas reverberações no debate nacional. Metodologicamente as análises estão baseadas nos resultados das pesquisas sobre investimentos em infraestrutura urbana (saneamento, mobilidade e habitação) e em desenvolvimento regional ocorridos entre 1990 e 2019, na escala nacional. Os objetos de análise são os centros e concentrações urbanas, os eixos de circulação e os arranjos sub-regionais proporcionados pelo planejamento federal desse período. Os resultados apontam para tendências de reestruturação territorial em curso que sem abandonar os polos como formas urbanas do desenvolvimento, avançam para nós urbanos, faixas urbanizadas e tessitura territorial como as novas formas urbanas que buscam responder à reestruturação produtiva global por funções inseridas num processo de urbanização regional. Conclusivamente, o texto retoma essas funções da cidade contemporânea consolidando a discussão sobre centralidade, circulação e integração por uma visão epistemológica e histórica. E comprova a importância em reconhecer as materialidades do território para tensionar os atuais paradigmas no campo teórico e prático do urbano.

Palavras-chave. forma urbana, reestruturação territorial, lugar central, cidade-região, processo de urbanização

Introdução

Entre as décadas de 1990 e 2010, o Estado brasileiro proporcionou de maneira intensa e contínua investimentos no território nacional que têm colaborado na redefinição de funções das cidades e regiões frente às transformações da urbanização. Alinhadas ao contexto internacional, essas transformações relacionam-se às novas formas de trabalho e aos avanços tecnológicos que reestruturaram a maneira de produção (Benko, 2002, pp.19-31); às novas formas de urbanização acentuando seu caráter regional (Soja, 2013, pp.141-151); à valorização dos aspectos de concentração urbana/metropolitana (Scott, 2000, p.69) e à uma diversidade escalar de

aglomerações (Markusen, 1999). As novas hierarquias que decorrem desse ordenamento (Borja e Castells, 2006, 11, pp.42-3) demonstram o rompimento do padrão monocêntrico do tecido urbano, da forma relativamente coesa da mancha urbanizada e da exclusividade metropolitana de aglomerações conurbadas. Partindo dessas constatações, é possível verificar a partir da perspectiva do planejamento e da ciência regional que estão surgindo ou se consolidando novas formas de organização urbana no Brasil, no âmbito regional, e que essas novas formas condizem com as funções que as cidades têm assumido no decorrer da reestruturação produtiva.

Observando a maneira como as áreas urbanas se comportam no território frente a essas transformações funcionais permite construir a hipótese de que há tendências de reestruturação territorial no contexto nacional cuja base é formada pelas características de centralidade, circulação e integração territorial que colaboram para moldar essas novas formas urbanas e que são por elas influenciadas. Condições que justificam uma investigação sobre suas origens e resultados com a finalidade de compreender as principais características em curso.

Nesse processo, a cidade afirmou-se como o espaço de concentração da provisão infraestrutural e do planejamento com reciprocidades e complementaridades entre as funções produtivas e sociais atraindo uma dinâmica econômica, financeira, demográfica e de trabalho. Esses efeitos enunciados por diferentes pesquisas (IPEA et al., 2001) confirmaram que o modelo hierárquico, polarizado e concentrado de desenvolvimento urbano estava mudando e com ele a morfologia das áreas urbanizadas, sobretudo em escala regional. A ideia de cidade como um organismo articulador ganhou novos aspectos a partir da sua compreensão como um elemento de um sistema urbano-regional mais amplo que seus limites administrativos.

Por essas ações, intensificaram-se duas principais dinâmicas: a de metropolização do território e a de dispersão urbana que, sem excluir a polarização concentrada característica da urbanização do século XX, comprovam que se consolidam novos domínios territoriais nas formas nodais, lineares e difusas.

A metropolização no espaço brasileiro foi identificada a partir dos anos 1980 (Paviani, 1987; Ribeiro e Machado, 1990; Santos, 1998) como uma transformação no processo de urbanização (Lamparelli, 1990) que requeria revisão crítica e dos paradigmas de compreensão e planejamento nacionais tendo em vista o anacronismo dos modelos baseados até então nas metrópoles e seus núcleos geradores. Entendida pelos aspectos regionais e macrometropolitanos, as interpretações mais recentes sobre a metropolização reconhecem os movimentos de financeirização principalmente pela reestruturação imobiliária (Pereira, 2013, pp.97-107) e pelo padrão

desconcentrado do modo de produção dos espaços pela expansão da metrópole (Rufino, 2013, pp.137-148). A ruptura com o modo de vida urbano ocorre pela passagem paulatina para um modo de vida metropolitano (mesmo em áreas não metropolitanas). Nessa passagem, colabora a forte presença da infraestrutura no ordenamento territorial e do capital privado na produção do espaço (Lencioni, 2017), pois ambos configuram os alicerces dessas transformações que ocorre pela dimensão regional.

Concomitantemente, a dispersão urbana resulta de um registro material e concreto das transformações no tecido urbano das cidades brasileiras a partir das novas formas e funções que os centros e as bordas dessas cidades adquirem com a reestruturação produtiva. A partir de alguns entendimentos estrangeiros (Fishman, 1990; Dematteis, 1996; Monclús, 1996; Domingues, 2008), a dispersão no Brasil tem sido considerada por uma revisão do modelo tradicional de lugar central. Sobretudo, pela condição de regionalização do cotidiano, pela expansão do espaço urbano por condomínios, pela transição do caráter público para o privado da gestão dos espaços e pela emergência de um mercado imobiliário que atende a novas demandas (Reis, 2006), cuja síntese pode ser encontrada nas novas relações interescares proporcionadas pela difusão e fragmentação do tecido urbano (Spósito, 2009; Chatel e Spósito, 2015), pela multifuncionalidade que as novas áreas adquirem, pelo policentrismo (Cordovil e Barbosa, 2019) e conformação de novos núcleos (Ojima, 2007) urbanos.

Diante dessas evidências, o que se propõe é a compreensão dessas transformações na dimensão nacional pelo reconhecimento das materialidades (Lepetit, 2016, pp.91-215) do espaço urbano que são motivadas pelas políticas públicas e acentuadas pelo capital privado, que condizem a uma lógica global de transformações, mas que detém particularidades locais.

Síntese dos percursos teóricos e conceituais na interpretação das cidades contemporâneas: dos lugares centrais à cidade-região

No campo teórico do ordenamento territorial no Brasil, ao longo do século XX configurou-

se um pensamento vinculado ao papel hegemônico da centralidade urbana. A importância dos lugares centrais na estruturação territorial tem origem nos estudos do geógrafo Walter Christaller, de 1933, a partir de análises sobre os povoados (“settlements”) do sul da Alemanha ao sintetizar as relações entre mercado, cidade e região.

Sua teoria parte da centralidade de um determinado povoamento como um princípio de ordem que prevalece na organização do território não necessariamente pela sua forma física ou localização geográfica, mas pela sua função. E a sua função principal numa região faz dele uma centralidade, um centro regional por atender às demandas das áreas envoltórias. Essa particularidade estende-se aos pontos importantes de atividades comerciais e serviços em relação ao seu entorno. E assim compõe com outros lugares centrais de menor importância uma rede hierarquizada que delimita uma região de influência (“complementary region”) (Christaller, 1966, pp.4-43) na qual a dispersão representava desvantagens: “The dispersed places correspondingly show a deficit of importance”.

A essa teoria seguiram revisões, complementações e aplicações como as feitas por August Lösch e Walter Isard (Bradford e Kent, 1987, pp.28-32) que influenciaram estudos e formulações teóricas no Brasil, como as aproximações com a teoria de polos de crescimento (Perroux, 1955) e de sistemas urbanos (Rochefort, 1967). Particularmente essas duas referências tornaram-se paradigmáticas na orientação de investimentos federais a partir de 1967 (Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1967) e os direcionaram de maneira concentrada aos principais polos urbanos brasileiros.

A questão regional, muito presente nas práticas nacionais e internacionais de planejamento até os anos 1960 e 1970, esteve associada ao debate das desigualdades no crescimento e desenvolvimento dos espaços subnacionais e foi orientada pelo processo de industrialização e respectivos referenciais de enfoque keynesiano e estruturalista. Mas, as mudanças no processo de urbanização visíveis a partir desse período exigiram novas

formulações teóricas e conceituais que elucidassem as transformações e colaborassem no entendimento dos novos papéis da cidade.

Partindo da crítica sobre a interpretação estrutural do Estado, o localismo emergiu remetendo-se às forças e aos atores sociais como alternativas de interpretação e ação no planejamento. A questão local ascendeu juntamente do paradigma neoliberal e a ideia de território difundiu-se a partir de múltiplas dinâmicas (econômicas, sociais, políticas, institucionais) (Gorenstein, 2015, pp.4-9). Segundo Gorenstein (2015), a região foi considerada recorte oportuno para a análise e ação enquanto o território foi considerado como uma construção social e mais associado às políticas competitivas empresariais das últimas décadas.

Dentro dessas ideias de desenvolvimento endógeno, o local passou a ser o lugar da conexão entre agentes e atores econômicos, forças do mercado e formas de regulação. E essas condições passaram a ser interpretadas pelo reconhecimento das lógicas globais de acumulação, reestruturação produtiva e organizacional, mudanças dos mercados locais de trabalho, novas dinâmicas regionais metropolitanas, sistemas produtivos locais e reorganização da governança territorial demonstrando a incapacidade dos modelos teóricos baseados na polarização ou na relação centro-periferia em explicar a reestruturação territorial.

Pela leitura do materialismo histórico-geográfico proporcionada por Guevara (2015), a interpretação da reestruturação territorial tem ocorrido pelo seu entendimento como estratégia do sistema capitalista para responder aos momentos de crise e proporcionar novos ciclos de acumulação. Condição que posicionaria as transformações territoriais em papel central na atual etapa da acumulação capitalista. E aqui interessa especialmente como a globalização coloca as transformações territoriais como variável dependente das transformações sociais e econômicas e vice-versa.

O “ajuste espacial”, a “geopolítica do capitalismo”, as “alianças regionais” e a “organização espacial” baseadas na criação de infraestruturas sociais e físicas, segundo a compreensão de Harvey (2006, pp.125-160),

efetivam-se como estratégias da circulação do capital. E por isso o espaço é elemento essencial para reproduzir a vida cotidiana e a força de trabalho: “A capacidade de dominar o espaço implica na produção do espaço.”

Constatações e provocações que reverberam na literatura mundial pela ideia de cidade-região como uma nova maneira de entender as relações urbanas contemporâneas com especial importância à ideia de redes regionais de cidades (Scott et al., 2001, p.11). Mas, também como lugar de contrastes onde ocorrem simultaneamente iniciativas de desenvolvimento e altos custos sociais; urbanização em larga escala e altos índices de pobreza, desigualdade, violência e degradação do meio ambiente (Scott, 2001).

No Brasil, as interpretações das transformações urbanas vinculam-se às cidades-regiões como a evidência de um novo urbanismo que rompe com o modelo metropolitano monocêntrico, da mancha urbana coesa e de uma periferia suburbana e se apoiam em três principais características da organização do espaço: o espaço da produção no qual bens e serviços são gerados e trocados; o espaço social dos bairros residenciais que compõem a maior parte da paisagem; e o espaço de circulação que canaliza o movimento e a comunicação através de todo o tecido da cidade (Scott, 2019, pp.560-1). Portanto, interpretações distintas daquelas do início do século XX que estavam baseadas fundamentalmente nas relações de mercado e como elas induziam a uma centralidade da cidade no território sintetizando as relações socioespaciais. Essa leitura de Scott alerta para um enfoque necessário sobre a realidade nacional de espaços complementares que se formam entre essas três descrições e que ocorrem nas suas intersecções e nos seus cruzamentos. Embora não sejam o objeto da presente análise, requerem reconhecimento e compreensão dentro da complexidade da realidade urbana contemporânea.

Não cabe aqui transcrever as inúmeras definições de cidade-região e sua aplicabilidade ao contexto nacional dada a extensa literatura internacional e brasileira que o fazem. Mas, destacar os aspectos que chamam a atenção para elementos presentes no atual processo de urbanização brasileiro. Como sua formação por conjuntos

urbanizados metropolitanos ou metropolizados, espacialmente dispersos, englobando áreas urbanas e rurais, com diferentes usos e condizentes com os centros regionais de serviços e de emprego num esforço de designar redes de regiões e regiões de cidades. Evidentemente, não se pode generalizar esse modelo para a totalidade do processo de urbanização, mas ele representa uma alternativa de entendimento e crítica às tendências verificadas na reestruturação territorial e por isso uma nova perspectiva de ação sobre esse processo.

Estado e sua influência na reestruturação territorial: os lugares dos investimentos em planejamento e infraestrutura

Embora a crítica sobre o papel do capital produtivo na produção do espaço seja pertinente, é necessário retomar o entendimento sobre o papel que o Estado tem no ordenamento territorial. No neoliberalismo que se desenvolve no Brasil, o Estado é definidor de grandes investimentos que antecedem, orientam e regulam os investimentos privados. Essa cadeia de recursos transforma o território e deve ser mensurada pelo impacto que detém nas relações e nos conflitos em torno do poder sobre a terra.

As ações federais que tratamos aqui foram concebidas ou aplicadas predominantemente em dois campos: o do desenvolvimento urbano pelos setores de saneamento, habitação, transportes/mobilidade; o de desenvolvimento regional, priorizando os setores de crescimento econômico e de produção por grandes obras infraestruturais de geração de energia, abastecimento de água, logística e comunicações, mas também de atendimento às demandas regionais por saneamento básico e infraestrutura social nas áreas de extrema pobreza (como a região do Semi-Árido).

Os recursos distribuíram-se por diferentes escalas (local, regional, metropolitana) e em alguns casos superaram as divisas federativas (entre municípios ou entre estados) e responderam às finalidades produtivas e/ou sociais envolvendo aspectos da vida urbana e rural. Pelas relações econômicas, dialogaram com as demandas de mercados estrangeiros

constituindo espaços de produção orientados pela divisão internacional do trabalho.

Ao longo dessas três décadas, entre a retomada dos investimentos em 1990 até 2019, é possível identificar a formação de alguns espaços predominantes de investimentos cujas análises iluminam as bases da reestruturação territorial em curso pela concentração de recursos: centros e concentrações urbanas, eixos de circulação e arranjos sub-regionais.

Centros e concentrações urbanas como pontos de conexão

Ao longo dos anos 1990, o planejamento urbano foi priorizado como ação de desenvolvimento social nos principais centros urbanos e metropolitanos (Brasil, 1991, pp.362, 398, 498) seguindo os apontamentos do Mapa da Fome (Peliano, 1993), mapeamento das principais áreas carentes do país. Essa orientação implicou em certa descentralização dos investimentos com fins à universalização do saneamento, da produção habitacional pela iniciativa privada e do atendimento das áreas de transporte, saúde, educação e segurança pública nas capitais e principais cidades dos estados (Brasil, 1996b, p.4).

Esses princípios foram mantidos no início dos anos 2000 (Brasil, 2000, Anexo I, 11-2), mas com objetivos que buscavam transformar os espaços urbanos num ator econômico (Cardoso, 2008, pp.117-26) por meio da ampliação da competitividade territorial e do planejamento como estratégia de reposicionamento desse espaço na economia global. Ocorreram nas regiões metropolitanas e não metropolitanas (Cardoso, 2008, pp.128-31) por projetos em assentamentos precários e políticas de integração do transporte público à regulação do uso e ocupação do solo.

Na segunda metade da década de 2000, os objetivos das políticas urbanas alinharam-se às ideias do direito à cidade (Lefebvre, 2001) com substantivo aumento de investimentos, cerca de 135% em relação aos períodos anteriores (entre 2004 a 2007) (Ministério do Planejamento et al, 2008, pp.141-2).

O setor de mobilidade, por exemplo, privilegiou ações nas principais capitais estaduais e em cidades com população acima de 60 mil habitantes (Ministério do

Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2008, p.145; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2012). O setor de saneamento ampliou a abordagem territorial para grandes centros e municípios de pequeno porte atingindo comunidades ribeirinhas e pequenos agricultores.

A provisão de transportes de massa impactou vetores urbanos porque articulou-os a outros vetores e a outras cidades. Possibilitou integração com provisão habitacional nas áreas de dispersão urbana e maior adensamento das áreas já consolidadas. Da mesma maneira que a provisão de saneamento conferiu condições mínimas de permanência de pessoas em assentamentos precários e marginais às áreas mais ricas da cidade. Esses benefícios alteram as relações de centralidades e constituição de periferias e têm consolidado novas relações regionais acentuando o caráter metropolizado de cidades que não são metrópoles ou não fazem parte de regiões metropolitanas. Bem como intensificado a dispersão urbana pelo espraiamento do tecido urbano.

A consolidação do Programa de Aceleração do Desenvolvimento (PAC, criado em 2007) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV, criado em 2009) como programas centrais e políticas anticíclicas para combater a crise internacional reforçou o aspecto econômico da provisão infraestrutural. O PAC 2, uma versão revisada do programa inicial, nesse sentido, orientou as escolhas pela amplitude da regionalização dos seus resultados, pelos perfis populacionais dos municípios e atacando as deficiências dos serviços privilegiando os municípios com maiores carências urbanas e altos índices de crescimento demográfico.

Complementarmente, o planejamento urbano ocorreu por ações em múltiplas escalas por planos de desenvolvimento integrado nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanizadas; atualização de marcos regulatórios em cidades de porte médio e pequeno, ações em municípios de orla marítima e fluvial (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos,

2011, p.156) e incentivos à gestão urbana (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2017).

De forma geral, a amplitude desses investimentos ultrapassou as metrópoles e atingiu as cidades de porte médio que concentram papel importante pelos seus raios de influência regional. O número de universidades federais, campi universitários e escolas federais de educação tecnológica e profissionalizante é representativo desse processo, pois mais que duplicou em uma década (entre 2003 e 2014). Esse aumento foi acentuado por uma estratégia de interiorização desses equipamentos que avançaram às regiões mais pobres do país e em todas as macrorregiões (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2011, p.64). As cidades que receberam esses núcleos educacionais já cumpriam papel de centralidade e tiveram suas funções regionais redimensionadas como nós articuladores com outras regiões.

Evidências que ilustram um período de profícuos investimentos que se deslocaram das áreas mais densas demográfica e economicamente e apontaram para o interior do país valorizando cidades médias, polos e aglomerados urbanos como espaços de concentração de recursos. Foram as cidades mais bem posicionadas na hierarquia da rede urbana (IPEA, 2012, p.160) que se destacaram pela aplicação de instrumentos de desenvolvimento urbano e potencialização dos investimentos federais em infraestrutura.

Nesse sentido, a difusão desses investimentos guarda direta relação com a dinâmica do trabalho, pois na geração de emprego entre as décadas de 1990 e 2000 houve um movimento para o noroeste do país e retomada de crescimento nas metrópoles litorâneas nordestinas. E a partir dos anos 2000 as cidades de porte médio e as regiões Sul, Nordeste e Norte foram impactadas, respectivamente, pela desconcentração industrial do Centro-Sul, pelas políticas de fomento à agricultura e ampliação de oportunidades de formação e emprego (Resende et al., 2014, pp.31-6) comprovando as mudanças que se seguiram com a reestruturação produtiva.

Esses investimentos redimensionaram a função dos principais centros e concentrações

urbanas que foram reconhecidos nas metrópoles, regiões metropolitanas, capitais estaduais, principais polos, centralidades urbanas, principais cidades de porte médio/grande e principais aglomerações urbanas. Esses centros e concentrações urbanas estão sendo transformados em importantes nós integradores de fluxos materiais e imateriais conferindo distinção funcional e escalar no sistema de cidades. E por isso destacam-se num sistema de cidades não exclusivamente polarizado, mas nodal porque suas interfaces também ocorrem por conexões com áreas fisicamente descontínuas (nacionais e estrangeiras) ou dispersas.

Consolidação de eixos de circulação como faixas de urbanização

Simultaneamente a essas mudanças, o Estado orientou investimentos para os “corredores de transporte” como meio alternativo ao desenvolvimento e como maneira de integrar as áreas desenvolvidas às áreas não desenvolvidas por meio do aumento da produtividade e da competitividade (Brasil, 1991, pp.34-5; Brasil, 2000, p.15). Assim foram criados os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDs) (Brasil, 1996a, item I.1) para aproveitar potencialidades regionais; prover infraestrutura; fortalecer a desconcentração industrial; e melhorar as condições de vida nas aglomerações urbanas por meio de investimento privado (Presidência da República, 1996, p.13).

Os eixos abrangeram rodovias, hidrovias, gasodutos, ferrovias e linhas de transmissão de energia (Cardoso, 2008, p.37; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2011, pp.72-4). No PPA 2000-2003, esses eixos somaram 7,5 vezes mais recursos que o programa de provisão habitacional denominado Minha Casa (Brasil, 2000, pp.144-80). E os PPAs (Planos Plurianuais) seguintes mantiveram-nos como prioridades (Congresso Nacional, 2004, pp.6-11) reforçando algumas continuidades independentemente das mudanças de gestão e partido político no governo federal.

Esses eixos concentram estoque de emprego na indústria de transformação (Resende et al., 2014, p.36), condição que consolida um

trajeto do agronegócio como novo vetor de expansão do capital nacional e internacional articulando importantes áreas de exploração agrícola do interior do país com o porto de Santos-SP. Apesar das novas demandas proporcionadas pelo comércio internacional de commodities, esses eixos têm em comum com períodos anteriores uma continuidade da hegemonia infraestrutural rodoviária e de sua influência na transformação do seu entorno (Trevisan et al., 2021; Máximo e Trevisan, 2021). E ao longo das três últimas décadas é possível observar como os investimentos sobre esses eixos alteraram o desenvolvimento dos municípios localizados na sua faixa de influência.

A evolução do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) comprova essas transformações ao indicar que os municípios localizados em faixas ao longo das principais rodovias longitudinais do país passaram de níveis inferiores para níveis superiores de desenvolvimento humano, entre 1990 e 2010. Os municípios ao longo da BR-364 (do estado de São Paulo ao Acre) e da BR-153 (do Rio Grande do Sul ao Pará) passaram, hegemonicamente, do nível muito baixo (0 a 0,499) para o nível alto (0,7 a 0,799). E dos municípios ao longo da BR-135 (do Sudeste ao Maranhão) e da BR-163 (do Mato Grosso ao Pará), a maioria passou do nível muito baixo (0 a 0,499) para o nível médio (0,6 a 0,699) e alto (0,7 a 0,799) de desenvolvimento (Boscariol, 2017, pp.185-208). No quadro 1, são apresentados exemplos desse crescimento e a evolução recente do PIB per capita nas últimas duas décadas em alguns dos principais municípios cortados por essas rodovias.

Essas evidências também ocorrem pelos fatores econômicos. Nas faixas São Paulo-SP

para Brasília-DF; São Paulo-SP para Cuiabá-MT e Cuiabá-MT para Santarém-PA também se verifica a maior concentração de rendimentos do PEA (População Economicamente Ativa) do setor primário com predominância de pastagens, lavouras e agropecuária urbana (Girardi, 2010). Dados que confirmam uma relação urbano-rural mais integrada e complexa pela expansão da agroindústria.

Esses trechos conferem uma lógica clara de vínculo entre a rodovia e o desenvolvimento urbano. Muitos deles são consolidados como eixos do agronegócio, de expansão da fronteira agrícola, de interesse logístico e de produção e distribuição de energia. E demonstram a capacidade de urbanização pelos espaços competitivos e produtivistas pela lógica linear e como os aspectos regionais do desenvolvimento que envolvem as infraestruturas vinculadas diretamente ao setor produtivo (de transporte, comunicação e energia).

Paulatinamente, os eixos - fundamentalmente os rodoviários - tornaram-se elemento estrutural do planejamento nacional porque passaram a concentrar mais investimentos com outras funções para além da logística: concepção de integração continental, constituição de territórios competitivos e produtivos, reordenamento do trabalho, inserção de sua população no mercado nacional e internacional, nova regionalização e potencialização de novas cadeias produtivas. Sem abandonar as tradicionais economias como a da construção civil, um dos setores mais interessados nas grandes obras infraestruturais, os eixos colaboram na formação de uma urbanização linear que ocorre

Quadro 1. Comparação da Evolução do IDHM e do PIB per capita de municípios selecionados por rodovias (fonte: elaborado pelo autor)

Rodovia	Município	IDHM de 1990 para 2010	PIB per capita 1999 (R\$)	PIB per capita 2019 (R\$)
BR-364	Ariquemes-RO	muito baixo para alto	3.992,00	23.908,38
BR-153	Araguaína-TO	muito baixo para alto	2.504,00	26.101,59
BR-135	Bacabera-MA	muito baixo para médio	3.872,00	14.859,58
BR-135	Barreiras-BA	muito baixo para alto	6.487,00	33.313,17
BR-163	Altamira-PA	muito baixo para médio	3.833,00	24.250,13
BR-163	Guarantã do Norte-MT	muito baixo para alto	2.718,00	24.546,46

pela integração entre as infraestruturas econômicas e as urbanas.

Dessa forma, os investimentos orientados por eixos constituíram áreas de privilégio de fluxos, mas também de entroncamentos e fixação de pessoas e produtos. Não são linhas sem conexões, mas faixas de urbanização que concentram pessoas, produtos e um conjunto de facilidades para a produção. E que têm na circulação uma importante função de dominação territorial ao orientar as novas demandas produtivas do país relacionadas ao mercado internacional.

Arranjos sub-regionais na formação de uma tessitura

Além dos principais centros urbanos e eixos de transporte, algumas meso e microrregiões também concentraram investimentos a partir dos anos 2000. As ações que orientaram esses investimentos estiveram baseadas na interesalaridade e ocorreram prioritariamente sobre as áreas mais pobres ou menos desenvolvidas economicamente.

Até o início dos anos 2000, as regiões Sul e Sudeste haviam sido as mais privilegiadas por investimentos públicos (IPEA, 1992, pp.21-2; Congresso Nacional, 2004, pp.37-8), condição que acentuava - dentre outras assimetrias - o aumento das desigualdades regionais. Em resposta, as políticas destinadas às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste intensificaram o combate às desigualdades regionais e o incentivo ao desenvolvimento regional reconhecendo a importância de algumas mesorregiões e de polos secundários como destino prioritário dos recursos.

Desde 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento à Agricultura Familiar (Pronaf) demarcou áreas com predomínio de municípios de baixa renda para a provisão de infraestrutura e produção de alimentos (Echeverri, 2010, pp.83-4). O Pronaf/Infraestrutura, uma variação do programa original, adotou a intermunicipalidade para a provisão de recursos que posteriormente ganhou maior status com a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (Favareto, 2010, p.31). Já nos anos 2000, o Pronaf foi um dos programas ao lado do PMCMV que mais se capilarizou nos municípios brasileiros (Re-

sende et al., 2014, p.57) com positivos impactos no PIB (produto interno bruto) per capita e no PIB agropecuário municipal nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul (Castro et al., 2014, pp.298-9).

Em 2003 foi criado o Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento (CONSAD) no âmbito do programa Fome Zero. O CONSAD foi uma derivação das experiências da década de 1990 do Programa Comunidade Solidária (PCS) e do Programa Comunidade Ativa (IPEA, 2013, pp.43-4). E instituiu organizações inter-municipais em regiões de baixo índice de desenvolvimento e que possuísem afinidades e proximidade geográfica com a finalidade de direcionar e potencializar os recursos públicos no combate à miséria e à fome nas regiões mais pobres.

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), também criado em 2003, estruturou-se pela cooperação intermunicipal agregando pequenos municípios e cidades de porte médio, povoados e locais com forte identidade cultural, histórica, geográfica, política e produtiva (IPEA, 2013, pp.55-7). Com o objetivo de reativar economias de forma sustentável, aproximou o debate rural ao do urbano pelas formas de trabalho e apropriação do meio ambiente demonstrando as particularidades do processo de urbanização brasileiro.

E o Programa Territórios da Cidadania (PTC), criado em 2008, buscou responder às críticas de falta de metas sociais do PAC. Assim, foi formulado como um programa de ação social com estratégias integradas de desenvolvimento pela articulação de políticas públicas em arranjos sub-regionais de pequenos municípios, áreas de baixa densidade e características rurais com altos índices de pobreza e baixos índices de desenvolvimento humano (IPEA, 2013, pp.69-71). No PAC, a soma de recursos destinados aos Territórios da Cidadania até 2014 estava distribuída num gradiente variado de obras e equipamentos (Brutto e Bemerguy, 2014, p.16) com predomínio de ações de desenvolvimento social e saneamento.

Nesse período, as regionalizações e territorializações das políticas públicas foram propostas a partir de fatores de desigualdade, pobreza, dinâmicas sociais, atendimento de

serviços públicos de saúde, energia e água, pro-visão de infraestrutura social. Mas, principalmente pelo viés econômico, de recursos naturais, de mercado interno, de consumo de massa, de distribuição de renda, de índices de ruralidade, de produtividade industrial e rural, de vulnerabilidade social e ambiental.

Esses critérios e motivações introduziram as micro e mesorregiões como nova abordagem escalar do planejamento ampliando o espectro de investimentos para regiões policêntricas que envolveram diferentes municípios e estados numa mesma demarcação. Inovaram o modelo tradicional de planejamento (que até então era baseado em superintendências e macrorregiões) e se atentaram às especificidades de escalas menores de intervenção. Assim, os investimentos em planejamento (por meio de programas e projetos) e em infraestrutura colaboraram na constituição de malhas de âmbito regional que podem ser compreendidas como uma tessitura territorial de micro e mesorregiões.

Formas e funções dos novos domínios territoriais

Até a metade da década de 2000 as políticas públicas urbanas e regionais provisionaram ações de planejamento e obras de infraestrutura como instrumento assistencial para tornar as cidades mais competitivas. Consolidaram a inserção do país nos consensos e tratados internacionais neoliberais rompendo uma estrutura herdada da ditadura civil-militar. A partir desse período, essa relação inverteu e os investimentos foram considerados instrumentos de aquecimento econômico que deveriam gerar melhoras dos índices sociais de desenvolvimento. As políticas públicas continuaram a alimentar um diálogo próximo com organismo multilaterais e com planos econômicos baseados no aumento do consumo, mas pela inclusão social na atividade produtiva. Mesmo operando por finalidades dissonantes, os investimentos estatais foram hegemônicos e constituíram alguns espaços privilegiados pela permanência da alocação de recursos.

Nesse contexto, o que está em evidência não é exatamente o resultado setorial do recurso público investido, mas os padrões

morfológicos que são propagados pelas políticas públicas e são assimilados pelo processo de urbanização brasileiro. A influência que os centros e concentrações urbanas, os eixos e os arranjos sub-regionais adquiriram na reestruturação territorial transforma-os em novos domínios territoriais. Esses domínios decorrem menos da efetividade total dos planos ou da funcionalidade das obras infraestruturais e mais do ordenamento territorial que consolidam.

Por exemplo, apesar da ampliação dos recursos das políticas públicas urbanas e regionais ao longo das três últimas décadas, a provisão que foi efetivada não atendeu à demanda existente. Segundo os estudos do IPEA (2012, XXIII, XXIV, p.34), os recursos destinados não chegaram a 50% do necessário para alavancar as infraestruturas sociais (saúde, educação, mobilidade urbana e transporte) a patamares mínimos internacionais; não atenderam às demandas nos territórios mais vulneráveis; nem promoveram melhor distribuição regional dos recursos dando manutenção ao padrão de privilégios locais. Os investimentos realizados em transporte público pelo PAC 2, entre 2011-2014, foram cerca de 20% do necessário para o período.

Por outro lado, o crescimento econômico prosperou e o PMCMV foi um dos responsáveis pela ampliação do PIB da construção civil, entre 2003 e 2013, em mais de quatro vezes (Faria et al., 2017, pp.394-5). Portanto, o que importa é compreender que a despeito da provisão que não necessariamente atende às demandas, promove um movimento simultâneo de capilarização dos recursos para o interior do país que de forma contínua colabora na constituição de alguns padrões das formas das cidades em âmbito regional.

Apesar da parcialidade dos resultados, do desvirtuamento dos objetivos de combate aos déficits de serviços públicos, de geração de espaços competitivos, e dos resultados pouco expressivos no combate às desigualdades, o Estado por meio de seus investimentos consolidou novas estruturas territoriais por interdependências entre elas e pela dominação dessas formas sobre outras.

A respeito dos padrões que podem ser verificados a partir dessas estruturas, três

constatações são possíveis: a primeira é o reconhecimento de um sistema nodal de urbanização que, ainda que ancorado nas principais metrópoles, descola-se delas. As ações voltadas aos principais centros e concentrações urbanas equipam áreas com potencial de crescimento buscando atualizar seus planos e modernizar suas infraestruturas. Ao transformarem as funções desses espaços, relacionam-nos à ampliação das interdependências materiais e imateriais entre essas cidades. Colaboram, assim na conformação de nós articuladores e mais aptos à conexão dentro do sistema urbano. Constituem centralidade e complementam funções de circulação e formação de novas malhas regionais. E por isso redimensionam o mapa de influências territoriais pelas assimetrias.

A segunda é o avanço de uma urbanização linear que constitui faixas de crescimento demográfico e econômico ao longo das principais rotas produtivas (principalmente as rodoviárias). Esse avanço está baseado na competitividade territorial de produtos do agronegócio, da geração de energia, das comunicações ou da logística e reposicionam as funções das cidades nas relações internacionais de trabalho e de sua relação com o meio ambiente. Dependem de infraestruturas conectoras como portos e aeroportos (sediados nos nós urbanos) e se fundem numa regionalização por faixas propensas aos investimentos públicos e privados.

A terceira é o reconhecimento das relações regionais que ampliam o espaço da ação planejadora estatal e reforça a diversidade de atendimento das políticas públicas para áreas afastadas dos principais centros de desenvolvimento. Consolida o aspecto difuso da urbanização, reconhece a necessidade de romper os padrões de planejamento e investimento divididos por entes federativos e atua sobre o combate à pobreza. Forma uma tessitura por redes de regiões que recebe políticas públicas interescares e acentua as interdependências com os nós e eixos.

A cidade está no centro da estratégia federal de investimentos que ocorrem por repercussões regionais. E na forma de nós, faixas e tessitura regional consolida domínios territoriais que respondem pela reprodução

das funções de centralidade, comunicação e integração. Observa-se, portanto, que as funções de centralidade não são exclusivas dos nós, como as de circulação não são exclusivas dos eixos e as de integração, das tessituras. Pois são desempenhadas simultaneamente e transversalmente por essas formas cuja articulação garante novas relações de hierarquia econômica, cultural, simbólica e social.

A partir dessa hierarquia, a ação estatal nas cidades reduz custos de produção e busca criar melhores condições de vida das pessoas e maior possibilidade de melhorar o desempenho no trabalho. Beneficia o capital na forma de investimentos em obras e na qualificação de mão de obra; amplia o acesso aos serviços coletivos; e possibilita explorar os recursos naturais.

A concentração de recursos em domínios territoriais dialoga com o processo de urbanização e por isso carrega consigo a disputa pela terra, pelo mercado de construções civis, pelos ativos políticos decorrentes das obras e pelo próprio direito à cidade. Ajuda a explicar as desigualdades regionais do desenvolvimento, a segregação social no meio urbano e os conflitos provocados com os povos originários indígenas pelo uso (des)regulado dos recursos naturais e de seus territórios. E reforça a hipótese de que se há territórios que dominam, também há territórios dominados.

Os investimentos estatais cumprem objetivos de democratizar o acesso à terra equipada e proporcionar qualidade, segurança e oportunidade ao cidadão. Mas, é a constituição da terra equipada que acirra as disputas de poder sobre ela, que a torna objeto de disputa na exclusividade dos espaços e por isso expulsa os mais pobres. Desigualdade e segregação, evidências de um complexo fenômeno social, materializam-se e encontram formas de propagação no território pelas marginalidades urbanas, pelas assimetrias do desenvolvimento conformadas por espaços mais competitivos que outros, pelas disparidades do desenvolvimento regional e pelo comando e controle sobre os espaços de permanência de investimentos.

No processo histórico recente de reestruturação do território nacional pelos investimentos públicos e privados, motivada

pelos contrastes e desequilíbrios sociais e proporcionada concomitantemente à reestruturação produtiva global, a cidade adquire função decisiva como estratégia política pela continuidade das ações planejadoras de diferentes escalas e naturezas. E esses processos consolidam a base para uma orientação da urbanização caracterizada pelas particularidades nodal, linear e difusa representativas do período de redemocratização pós-1988, no Brasil.

A retomada da democracia proporcionou uma condição de disputas por recursos que foi incomum em relação aos períodos de regimes autoritários (1930 a 1945, 1964 a 1985) que a precederam. Essa oportunidade foi ocupada pelos diferentes setores da sociedade civil (de movimentos sociais ao capital privado) dentro do Estado que como catalisador das demandas repercutiu em investimentos de infraestrutura e planejamento. Esses investimentos constituíram áreas privilegiadas de concentração de recursos públicos e, eventualmente privados, que formaram os atuais domínios territoriais.

A construção do território como materialidade que decorre pelas relações recíprocas com as transformações sociais é elemento central nos projetos de poder e assim tem sido assimilada pelo Estado. A regionalização de recursos, por exemplo, constitui um instrumento poderoso de expansão da influência estatal. A definição de novas áreas de planejamento ou de novas regiões de provisão infraestrutural torna-se estratégia fundamental para manutenção de sua hegemonia nos processos eleitorais democráticos. A partir do que se pode entender que vistas pelas possibilidades de ordenamento territorial, essas novas formas urbanas de âmbito regional materializam e sintetizam as permanentes disputas do campo urbano e confirmam as tendências à reestruturação territorial alinhadas a um processo global de reestruturação produtiva, mas com particularidades nacionais.

Conclusões

A correspondência entre formas e funções do urbano no território, embora nem sempre visível, efetiva-se e consolida novos modos de vida da sociedade contemporânea. Para colaborar na identificação da(s) sua(s) nova(s) lógica(s), optou-se por apoiar essas notas

conclusivas nas leituras epistemológicas de três relações que caracterizam as cidades e podem ser lidas por suas interpretações históricas: a centralidade, a circulação e a integração nas suas diferentes escalas.

Retomando os estudos históricos de M. Weber (1999, pp.405-437), é possível compreender a cidade pelo papel que exerceu na regulação da sua produção econômica e, complementarmente pelo aspecto político-administrativo do controle territorial. Dentro de um sistema social, a cidade foi compreendida como centro do poder (econômico, militar, político, jurídico, religioso, social) dos estamentos que o disputavam e o materializaram pelas fortalezas, pelos mercados e tribunais. Cidade e Estado, quando constituídos, consolidaram-se como organismos de poder e dominação atrelados a um arcabouço de leis e conjunto de edificações que os representavam.

Se para Weber (1999, pp.469-510) a cidade constituiu-se socialmente como centro de dominação, nela também se formaram as ideias de liberdade e democracia como combate a essa dominação (“o ar da cidade traz liberdade”). A despeito dos contextos onde se situa a análise weberiana, a compreensão da cidade como organismo de dominação pelos estamentos sociais e espaço de disputas parece ter perenidade e confirmar a cidade no seu papel de comando e regulação de um determinado território.

A definição das funções das cidades e de sua relação com o território (portanto com as outras cidades e sistemas que o compõem), para Foucault (2008, pp.15-19), referem-se a um modo de praticar a soberania. Nas suas leituras históricas, as cidades do século XVII e XVIII, principalmente as capitais de Estado, reúnem o papel simbólico, estético, regulador, político, de difusor de leis, de decretos, de costumes e de ideias. Mas, também o papel de concentradoras de atividades econômicas a partir do qual irradiam influências.

Esse repertório parece ter consolidado um conjunto de funções (econômicas, morais e administrativas) que elevou o termo metrópole atribuído à capital a uma síntese que perdurou por séculos como sinônimo de cidade soberana, elemento dominador do território porque foi elemento privilegiado pela circulação “das ideias”, “das vontades”,

“comercial” e das “ordens” (Foucault, 2008, p.20). Nesse sentido, a circulação é colocada como deslocamento material, mas também como forma de dispersão, de trocas e contatos (Foucault, 2008, pp.84-85) imateriais que proporcionam dominações e hegemonias. O que implica no entendimento de que o controle sobre essa circulação decorre menos de limites ou barreiras físicas e sim de regulações exercidas por poderes políticos para suas manutenções.

Por fim, a conexão entre partes implica na conformação de redes e fluxos. A manipulação dos fluxos também está muito ligada ao poder sobre o território. Para Raffestin (1993, 08, pp.52-54), o território permite identificar o caráter simétrico ou dissimétrico das relações de poder. São as tessituras, os nós e as redes que asseguram hierarquia, controle da circulação, implantação ou posse no qual se originam as relações de poder (Raffestin, 1993, p.151). E destaca que a estrutura de poder tem o desequilíbrio como base. A nodosidade é um ponto de desequilíbrio porque ao servir de centro conector, ordena os seus arredores e como uma estrutura superior desequilibra o conjunto. As redes são seu instrumento e a circulação, sua imagem (Raffestin, 1993, pp.186-187, 202).

Essas interpretações valorizam a territorialidade e colocam a região como opção para compreender as dinâmicas sociais e como elas afetam (e são afetadas) pelas novas formas urbanas. A estrutura territorial que decorre dessas novas formas e funções consolida-se pela materialidade dos investimentos, pelas atribuições de representatividade e regulação do espaço. E diz respeito às forças de dominação que agem sobre o território e são decorrentes das disputas econômicas, financeiras, culturais, partidárias, administrativas, simbólicas, etc. Assim, a cidade permanece como o local dessas disputas por novas funções que adquire na dinâmica política.

Pois como destacou Arendt (2007, p.213), a convivência entre os homens pela sua proximidade é o fator decisivo para o poder. Por isso a fundação de cidades (referindo-se às cidades-estados) é paradigmática da organização política ocidental e condição prévia material para manutenção do poder. No Brasil

contemporâneo, as cidades associadas em diferentes escalas e sob diferentes interesses não deixam de formar um espaço de representação e disputa, por isso lugar oportuno de emancipação da agenda social. Fato que, em tempos de defesa da democracia, não deve ser subestimado.

Agradecimentos

Este texto é resultado da pesquisa financiada por Projeto Regular FAPESP Processo n. 2018/13.637-0.

Referências

- Arendt, H. (2007) *A condição humana* (R. Raposo, Trad.) (Forense Universitária, Rio de Janeiro).
- Benko, G. (2002) *Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI* (A. P. Danesi, Trad.) (Editora Hucitec, Annablume, São Paulo).
- Borja, J. e Castells, M. (2006) *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información* (Turus, México).
- Boscariol, R. A. (2017) "Região e Regionalização no Brasil: uma análise segundo os resultados do índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM)", em Marguti, B. O., Costa, M. A., Silva Pinto, C. V. (org.) *Territórios em números. Insumos para políticas públicas a partir da análise do IDHM e do IVS de municípios e Unidades da Federação brasileira* - Livro 1 (IPEA, INCT, Brasília) 185-208.
- Bradford, M. G. e Kent W. A. (1987) *Geografia Humana. Teorias e suas aplicações*. Tradução do Departamento de Geografia e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, supervisão de Raquel Soeiro Brito e Paula Bordalo Lema, Lisboa, Gadiva.
- Brasil (1991) *PPA 1991-1995 - Anexo I: Diretrizes e Objetivos Gerais* (sem editora, Brasília).
- Brasil (1996a) *PPA 1996-1999 – Anexo I: Objetivos e Metas Regionalizadas* (sem editora, Brasília).
- Brasil (1996b) *PPA 1996-1999 – Diretrizes, Objetivos e Metas* (sem editora, Brasília).

- Brasil (2000) *PPA 2000-2003 – Alteração de Denominação e Objetivo de Programa. Anexo I: Diretrizes Estratégicas e Macroobjetivos. Programas de Gestão de Políticas Públicas. Programas e Serviços ao Estado. Programas Finalísticos* (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Planejamento e Avaliação, Brasília).
- Brutto, A. e Bemerguy E. (2014) "A Cidadania nos Territórios: o olhar da Coordenação Executiva do Programa Territórios da Cidadania sobre o Estado e as Mudanças na Agenda de Desenvolvimento Nacional", em Cavalcanti, J. S. B., Wanderley, M. N. B., Niederle, P. A. *Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil* (Editora UFPE, Recife).
- Cardoso, F. H. (2008) *Avanço, Brasil: proposta de governo* (Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, Rio de Janeiro).
- Castro, C. N., Resende G. M. e Pires M. J. S. (2014) "Avaliação dos impactos regionais do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)", em Resende, G. M. *Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais 1* (IPEA, Rio de Janeiro) 253-303.
- Chatel, C. e Sposito M. E. B. (2015) "Forma e dispersão urbanas no Brasil: fatos e hipóteses", *Revista Cidades. Urbanização Difusa* 12(21), 108-52.
- Christaller, W. (1966) *Central Places in Southern Germany* (C. Baskin, trad.) (Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey).
- Congresso Nacional (2004) *PPA 2004-2007 - Anexo I: Orientação Estratégica de Governo. Anexo II: Programas de Governo. Anexo III: Órgãos/Unidade Orçamentária. Anexo IV: Programas. Anexo V: Ações com Recursos Não-Orçamentários* (sem editora, Brasília).
- Cordovil, F. C. S. e Barbosa L. C. (2019) "Dispersão e mobilidade urbana no Brasil: estudo de um aglomerado urbano", *Bitácora Urbano Territorial* 29(3), 21-30.
- Dematteis, G. (1996) "Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas", em *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias* (Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, Barcelona) 9-17.
- Domingues, A. (2008) "Urbanização Extensiva – uma nova escala para o planeamento", *CITTA 1st Annual Conference on Planning Research* (FEUP, Porto) 1-33.
- Echeverri, R. (2010) "Emergência e evolução do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania", em Araujo, T. B. (coord.) *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios* (IICA, Brasília).
- Faria, C. E., Toni J., J. e Diniz, D. (2017) "Pauta de interesses dos setores produtivos", em M. Steinberger (org.) *Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais* (Ler Editora, Brasília).
- Favareto, A. (2010) "Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial", em Araujo, T. B. (coord.) *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios* (IICA, Brasília).
- Fishman, R. (1990) *Metropolis unbound: the new city of the twentieth century*, *Flux* 1, 43-55.
- Foucault, M. (2008) *Segurança, Território, População. Curso dado no Collège de France (1977-1978)* (C. Berliner, Trad.) (Martins Fontes, São Paulo).
- Girardi, E. P. (2010) "Atlas da questão agrária brasileira. Alguns temas sobre o rural brasileiro", em *Boletim Regional. Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional* 9 (2009) (Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, Brasília) 50-6.
- Gorenstein, S. (2015) "Transformaciones territoriales contemporâneas. Desafíos del pensamiento latinoamericano", *Eure* 41(122), 5-26.
- Guevara, T. (2015) "Abordajes teóricos sobre las transformaciones sociales, económicas y territoriales en las ciudades latinoamericanas contemporâneas", *Eure* 41(124), 5-24.
- Harvey, D. (2006) *A produção capitalista do espaço* (Annablume, São Paulo).
- IBGE (2021) *Produto Interno Bruto dos Municípios 2019* (IBGE, Rio de Janeiro).

- IBGE e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (2005) "Contas Nacionais número 14. Produto Interno Bruto dos Municípios 1999-2002" (IBGE, Rio de Janeiro).
- IPEA (1992) *Texto para Discussão n. 282. As Políticas Federais de Desenvolvimento Urbano no Biênio 1989/1990* (IPEA, Brasília).
- IPEA (2012) *Brasil em desenvolvimento 2011: Estado, planejamento e políticas públicas - Volume 01* (IPEA, Brasília).
- IPEA (2013) *Texto para Discussão 1898. Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil* (IPEA, Brasília).
- IPEA, IBGE e UNICAMP (2001) *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: configurações atuais e tendências da rede urbana* (IPEA, Brasília).
- Lamparelli, C. (1990) "A Metropolização como uma das formas de urbanização", em Ribeiro, A. C. T., Machado, D. B. P. (coord.) *Seminário Metropolização e Rede Urbana. Perspectivas dos anos 1990. Coletânea de textos* (UFRJ/IPPUR, Rio de Janeiro) 55-9.
- Lefebvre, H. (2001) *O direito à cidade* (R. E. Frias, trad.) (Centaurio, São Paulo).
- Lencioni, S. (2017) *Metrópole, metropolização e regionalização* (Consequência Editora, Rio de Janeiro).
- Lepetit, B. (2016) *Por uma nova história urbana* (C. Arena, trad.) (Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo).
- Markusen, A. R. (1999) "Four Structures for Second Tier Cities", em Markusen, A. R., Lee, Y., Digiovanna, S. (ed.) *Second Tier Cities. Rapid Growth beyond the Metropolis* (University of Minnesota Press, Minneapolis, London).
- Máximo, P. H. e Trevisan, R. (2021) "De Brasília a Anápolis (1956-1977): uma questão de infraestrutura", *Anais do VI ENANPARQ 3*, (PPG-FAU/UnB, Brasília) 179-194.
- Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica (1967) *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social* (Serviço Gráfico do IBGE, Rio de Janeiro).
- Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2017) *PPA 2016-2019. Relatório Anual de Avaliação (Ano-base 2017)* (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Brasília).
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (2011) *Plano plurianual 2012-2015: projeto de lei* (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Brasília).
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (2012) *Relatório de avaliação: plano plurianual 2008-2011 (Exercício 2012, Ano base 2011, Volume 1, partes 1 e 2, Volume 2, Previsão orçamentária)* (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos, Brasília).
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (2008) *Plano Plurianual 2004-2007 (Relatório de Avaliação, Avaliação Plurianual Volume I, Tomos I e II, Volume II, Tomo I e II, Exercício 2008, Ano Base 2007)* (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Brasília).
- Monclús, F. J. (1996) "Suburbanización y nuevas periferias. Perspectivas geográfico-urbanísticas", *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias* (Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, Barcelona) 02-08.
- Ojima, R. (2007) "Dimensões da urbanização dispersa e proposta metodológica para estudos comparativos: uma abordagem socioespacial em aglomerações urbanas brasileiras", *Revista brasileira de estudos populacionais* 24, 277-300.
- Paviani, A. (1987) *Urbanização e Metropolização. A gestão dos conflitos em Brasília* (Editora Universidade de Brasília, Codeplan, Brasília).
- Peliano, A M. T. M. (coord.) (1993) *O Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar* (IPEA, Brasília).

- Pereira, P. C. X. (2013) "Metropolização, reestruturação imobiliária e reconfiguração da cidade de São Paulo", em A. Ferreira, Rua, J., Marafon, G. J., Silva, A. C. P. (org.) *Metropolização do espaço. Gestão territorial e relações urbano-rurais* (Consequência, Rio de Janeiro).
- Perroux, F. (1967) *A economia do século XX* (Herder, São Paulo).
- Presidência da República (1996) *Brasil em Ação. Investimentos para o desenvolvimento* (Presidência da República/Secretaria de Comunicação Social/Ministério do Planejamento e Orçamento, Brasília).
- Raffestin, C. (1993) *Por uma Geografia do Poder*. Tradução Maria Cecília França (Editora Ática, São Paulo).
- Reis, N. G. (2006) *Notas sobre Urbanização Dispersa e Novas Formas de Tecido Urbano* (Via das Artes, São Paulo).
- Resende, G. M., Cruz, B. O., Monteiro Neto, A., Castro, C. N., Barufi, A. M. B., Coelho, M. H. P. e Oliveira C. W. A. (2014) "Fatos recentes do desenvolvimento regional no Brasil", em Resende, G. M. *Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais* (IPEA, Rio de Janeiro).
- Ribeiro, A. C. T. e Machado D. B. P. (coord.) (1990) *Seminário Metropolização e Rede Urbana. Perspectivas dos anos 1990. Coletânea de textos* (UFRJ/IPPUR, Rio de Janeiro).
- Rocheffort, M. (1967) *O problema da regionalização no Brasil* (IPEA, Rio de Janeiro).
- Rufino, M. B. C. (2013) "A incorporação da metrópole. Algumas considerações sobre a produção imobiliária e a metropolização", em Ferreira, A., Rua, J., Marafon, G. J. e Silva, A. C. P. (org.) *Metropolização do espaço. Gestão territorial e relações urbano-rurais* (Consequência, Rio de Janeiro).
- Santos, M. (1998) *A urbanização brasileira* (Hucitec, São Paulo).
- Scott, A. J. (2000) *Regions and the World Economy. The coming shape of global production, competition and political order* (Oxford University Press, New York).
- Scott, A. J. (2019) "City-regions reconsidered", *Economy and Space* 51(3), 554-80.
- Scott, A. J. (ed.) (2001) *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy* (Oxford University Press Inc, New York).
- Scott, A. J., Agnew, J., Soja, E. W. e Storper, M. (2001) "Cidades-Regiões Globais" (D. J. Van Wilderode, trad.), *Espaço & Debates* 41, XVII, 11-22.
- Soja, E. W. (2013) "Para além de Postmetropolis", *Revista UFMG* 20(1), 136-67.
- Sposito, M. E. B. (2009) "Urbanização Difusa e Cidades Dispersas: Perspectivas Espaço-Temporais Contemporâneas", em Reis, N. G. (org.) *Sobre Dispersão Urbana* (Via das Artes, São Paulo) 38-54.
- Trevisan, R., Brandão, S. B., Costa, L. F., Moraes, R. T. S., Reis, T. R., Vilela, N. B. T. e Teixeira, C. G., (2021) "Transamazônica trans: cinco leituras possíveis", *Cadernos do CEOM* 34(55), 151-174. <https://doi.org/10.22562/2021.55.11>
- Weber, M. (1999) *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva* R. Barbosa e K. E. Barbosa, trad.) (Editora Universidade de Brasília, Brasília).

Tradução do título, resumo e palavras-chave

Understanding regional patterns of urban morphology in Brazil. Recent public policies and trends to-wards territorial restructuring

Abstract. *The main objective is to problematize the new urban forms that were consolidated in the regional scope, in Brazil, from the federal public policies of the last three decades. Theoretically, the text demonstrates the dispute in the conceptual field between the models of central place and city-region and its reverberations in the national debate. Methodologically, the analyzes are based on the results of research on investments in urban infrastructure (sanitation, mobility and housing) and in regional development that took place between 1990 and 2019, on a national scale. The objects of analysis are the urban centers and*

concentrations, the circulation axes and the sub-regional arrangements provided by the federal planning of that period. The results point to ongoing territorial restructuring trends that, without abandoning the poles as urban forms of development, advance towards urban nodes, urbanized bands and territorial fabric as the new urban forms that seek to respond to the global productive restructuring by functions inserted in a process of regional urbanization. Conclusively, the text resumes these functions of the contemporary city, consolidating the discussion about centrality, circulation and integration through an epistemological and historical vision. And it proves the importance of recognizing the materialities of the territory to tension the current paradigms of the theory and practise of urban field.

Keywords. *urban form, territorial restructuring, central place, city-region, urbanization process*

Editor responsável pela submissão: Gislaine Elizete Beloto.

Licenciado sob uma licença Creative Commons.

