



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

CONSIDERAÇÃO SOBRE A DINÂMICA URBANO-REGIONAL BRASILEIRA APÓS 1990: ENTRE
A TEORIA, O MÉTODO E A ANÁLISE

Leonardo Rodrigues Porto (Universidade Federal do Delta do Parnaíba) - Inrdporto@gmail.com
Graduado em Economia pela UESB. Mestre em Desenvolvimento Econômica pelo IE-UNICAMP. Professor substituto da UFDPAr.

Considerações sobre a dinâmica urbano-regional brasileira após 1990

Entre a teoria, o método e a análise

INTRODUÇÃO

O presente texto tem por objetivo propor uma reflexão teórica e metodológica a respeito da dinâmica urbano-regional do Brasil. Numa perspectiva histórico-estrutural, sua análise recai sobre o período pós-1990. Como proposição, discute a possibilidade de se empreender uma análise integrada de dois elementos constitutivos da dinâmica urbano-regional brasileira nas últimas décadas. Por um lado, temos a continuidade do processo de urbanização do país e a (re)configuração de suas redes de cidades. Por outro, despontou-se um novo conjunto de determinações que passou a afetar a interdependência e a dinâmica das estruturas produtivas regionais distribuídas pelo território nacional (CANO, 2011b).

A dinâmica urbano-regional reflete a forma pela qual as diferentes relações socioeconômicas influenciam o arranjo espacial da sociedade, num certo período de longa duração. Estamos nos referindo à constituição de diferentes padrões espaciais que se articulam com as transformações econômicas, em termos internacionais, nacionais e/ou regionais. Ou seja, a dinâmica urbano-regional expressa a forma como se integram os diversos espaços econômicos do país entre si e com o restante do mundo.

A discussão sobre a dinâmica urbano-regional perpassa pela forma com que os diferentes núcleos urbanos estão espacialmente distribuídos e como se articulam funcionalmente entre si. Com isso, o estudo das transformações da rede urbana nos permite caracterizar períodos bastante diferenciados dessa dinâmica, com suas principais determinações também sofrendo modificações e apresentando efeitos distintos. Uma vez que a dinâmica urbano-regional não se manifesta igualmente e ao mesmo tempo em todas as regiões, cabe considerar suas *especificidades espaciais*.

Por sua vez, a proposição de uma dimensão temporal, a partir dos anos 1990, sugere que a forma como aqueles dois elementos vêm se transformando precisa ser observada por seus *condicionantes históricos*. Com efeito, as transformações ocorridas na economia mundial e nacional, a partir das últimas três décadas do século XX, colocaram uma nova ordem de fatores que viriam a determinar o processo de desenvolvimento econômico, com rebatimentos diretos sobre a dinâmica urbana e regional brasileira.

Para alcançar os objetivos propostos, o texto tem uma abordagem qualitativa baseada na revisão de literatura e na discussão teórico-conceitual referenciada no método histórico-estrutural. Nesse sentido, buscamos responder às seguintes questões: como se manifesta a dinâmica urbano-regional brasileira, pós-1990? Quais seus principais elementos constitutivos? Como proceder com a sua análise por meio do método histórico-estrutural?

Ao fim, o texto conclui pela necessidade de se observar os elementos estruturadores que compõem uma determinada região e condicionam as

diferentes configurações de seus espaços sub-regionais. Ao mesmo tempo, a correta compreensão das diferentes dinâmicas urbano-regionais do país implica ter clareza dos “efeitos cumulativos” provocados pelas mudanças macroestruturais e pela evolução das políticas macroeconômicas, sociais e regionais. Por sua vez, a rede urbana – ou as redes de cidades do país – se mostra com uma escala relevante para a análise, uma vez reunidos os principais aspectos da dinâmica urbano-regional.

Além desta Introdução, o texto possui outras cinco seções. De início, apresentamos breve discussão sobre o método histórico-estrutural e o pensamento latino-americano, com o intuito de expor sua contribuição para o estudo que estamos empreendendo. Na seção seguinte, está nossa primeira proposição, que diz respeito ao estudo das estruturas produtivas regionais e às formas de analisá-las à luz do método que indicamos. Logo em seguida, refletimos sobre a rede urbana, em termos teóricos e históricos, a fim de demonstrar nossa segunda proposição, relacionada ao processo de urbanização brasileira e às transformações de suas redes de cidades. Após refletirmos sobre cada uma dessas proposições, a seção seguinte propõe uma análise integrada de ambas, em torno do conceito de dinâmica urbano-regional. Para tanto, faz um aporte teórico e metodológico, ao tempo que analisa essa dinâmica no período recente (pós-1990) do desenvolvimento nacional. Por fim, tecemos as considerações finais na última seção do texto.

CONTRIBUIÇÃO DO MÉTODO HISTÓRICO-ESTRUTURAL E O PENSAMENTO SOCIAL CRÍTICO LATINO-AMERICANO

A abordagem crítica histórico-estrutural, cujo paradigma foi há bastante tempo desenvolvido, aqui, na América Latina, se mostra como um instrumental adequado para realizarmos a análise integrada proposta na Introdução deste texto. Trata-se de utilizar as principais categorias analíticas da Economia em uma visão histórica e espacial. Essa escolha teórico-metodológica facultou-nos a estar apoiados em uma tradição que o tempo todo busca desvelar a problemática e as especificidades das estruturas subdesenvolvidas de nossa sociedade e de suas diferentes trajetórias econômicas, políticas e sociais.

De acordo com Furtado (1983, p. 72-73),

[...] o estruturalismo econômico (escola de pensamento surgida na primeira metade dos anos 50 entre economistas latino-americanos) teve como objetivo principal pôr em evidência a importância dos ‘parâmetros não-econômicos’ dos modelos macroeconômicos. [...] Considerado o problema sob outro aspecto, os estruturalistas retomaram a tradição do pensamento marxista, na medida em que este último colocou em primeiro plano a análise das estruturas sociais como meio para compreender o comportamento das variáveis econômicas.

Nesse sentido, essa tradição teórica reforça a opção por uma atitude crítica em relação à interpretação dos processos sociais e econômicos, tanto nos períodos de crise como em tempos de bonança. Esse tipo de atitude tem como mérito tentar evitar que se recorra a explicações fáceis, simplificadoras e até grosseiras a respeito dos fenômenos sociais. De acordo com Paulo Netto (2011), a crítica significa explicitar, racionalmente, os mecanismos e os processos de determinados eventos históricos, de modo que,

a crítica do conhecimento acumulado consiste em trazer ao exame racional, tornando-os conscientes, os seus fundamentos, os seus condicionamentos e os seus limites – ao mesmo tempo em que se faz a verificação dos conteúdos desse conhecimento a partir dos processos históricos reais (PAULO NETTO 2011, p. 18).

Vale recordarmos que, por largo período de nossa história recente, o pensamento social crítico se manteve na pauta do debate teórico nacional, inserindo-se nas discussões da política brasileira e sobre os rumos do desenvolvimento nacional. Contudo, tanto os meios acadêmicos como o ambiente político nacional foram tomados de assalto pelo pensamento único e pela crise que invadiram o país, desde os anos 1980.

As interpretações sobre a dinâmica socioeconômica brasileira e das suas diversas economias regionais e urbanas seguiram caminhos parecidos. Escassearam-se as investigações que colocam o seu objeto de estudo observados a partir de processos globais, tais como as análises fundadoras do pensamento regional crítico realizadas por autores como Celso Furtado, Tânia Bacelar de Araújo, Leonardo Guimarães Neto, Milton Santos, Francisco de Oliveira, Bertha Becker, Wilson Cano e tantos outros.

Podemos afirmar que, de certo período para cá, assomou-se a discussão de questões que pouco dialogam com os processos históricos de estruturação e de reprodução da sociedade. Perde-se, com isso, a constituição dos principais elementos de sua dinâmica regional. Brandão (2004; 2006) e Pacheco (1998) alertaram para a emergência de teorias que adotam uma abordagem mais localista dos fenômenos investigados e, por isso, enfatizam aspectos mais endógenos e locais do crescimento regional e urbano. Não obstante, é preciso reconhecer que os fenômenos urbanos e regionais estão relacionados e subordinados no espaço em diversas escalas e, portanto, têm vários níveis de determinação, com o local sendo apenas mais um deles (BRANDÃO, 2006).

O segundo aspecto relacionado à opção por uma abordagem histórico-estrutural consiste na investigação dos elementos estruturais da atividade econômica (FURTADO, 1983; CANO, 2012). A análise estrutural busca identificar os segmentos que compõem determinada formação econômica, “num processo lógico-histórico de constituição do objeto” (BELLUZZO, 2007, p. 11). Na tradição do pensamento crítico, inspirada em Karl Marx, “são as formas avançadas que ‘explicam’ as pretéritas, não o contrário” (*idem*). Na perspectiva histórico-estrutural, um bom exemplo de como proceder com essa metodologia está na obra de Celso Furtado, sobretudo, em *Formação Econômica do Brasil* (FURTADO, 2007).

Com isso, queremos dizer que a complexidade atingida pela economia capitalista contemporânea requer o conhecimento de seus principais elementos constitutivos e a forma como esses elementos se inter-relacionam. Em nosso caso, na sua manifestação em diferentes espaços regionais. Noutra perspectiva, a heterogeneidade das atividades e relações humanas, dos setores de atividade econômica e das instituições é tão complexa que se impõe a necessidade de se “classificar essas relações, compartimentos e instituições, organizando-os e dando-lhes um sentido e uma funcionalidade dita (e pretensamente) racional” (CANO, 2012, p. 17).

INTERDEPENDÊNCIA E DINÂMICA DAS ESTRUTURAS PRODUTIVAS REGIONAIS

A discussão anterior nos conduz ao primeiro elemento constitutivo de nossa investigação: o da estrutura produtiva. Trata-se, aqui, de proceder com a análise da base material – ou, das condições objetivas – que determina a forma pela qual os bens e serviços são produzidos, numa certa época por uma dada sociedade. Para nos movermos na análise das estruturas produtivas regionais, devemos partir, então, da noção de sistema econômico, integrando-a à noção de totalidade. Isso equivale a dizer que a estrutura produtiva regional se integra a um aparelho produtivo nacional e se vincula às suas múltiplas relações internacionais, nas quais se dão muitas das determinações da economia regional. Não pode, portanto, ser tomada de maneira isolada em relação ao todo de que faz parte.

Não há, aqui, uma confusão entre as conceituações de *sistema* e de *totalidade*. Apresentamos a noção de sistema econômico no intuito de elucidar uma das formas que pode assumir a categoria de totalidade. Ou seja, para que a compreensão do todo ganhe concretude e não se perca em enunciações abstratas e ‘vazias’, precisamos tomar o objeto de estudo – uma determinada dinâmica urbano-regional – sempre referenciado ao todo a que pertence e pela decomposição de suas partes constitutivas (SINGER, 1968).

Isso nos leva a apresentar essa totalidade por meio da compreensão e do tratamento analítico do aparelho produtivo nacional e de suas relações, que formam a base material da economia nacional. De acordo com Singer (1968), o todo econômico se compõe de partes que se diferenciam funcionalmente. Isso não exclui, porém, a dimensão da categoria de *formação*, que dá ainda maior sentido a essa totalidade porque expressa a ‘natureza’ do aparelho produtivo, isto é, a que tipo de sociedade ele atende e sob quais condições históricas e estruturais.

De acordo com Singer (1968), cabe-nos compreender que o sistema econômico nacional foi se constituindo e se transformando, na passagem de uma sociedade colonial para o surgimento de uma sociedade urbano-industrial, vindo a expressar os extremos da divisão do trabalho na produção de quaisquer mercadorias. Esse processo se deu conforme as exigências técnicas dessa nova economia, proporcionando o surgimento de um sem-número de trabalhos especializados. Com isso, o autor aponta para a constituição de uma Economia Nacional e para os elementos histórico-estruturais de sua análise, em que há apenas um único “setor de mercado”, produzindo tanto para o exterior como para o mercado interno.

Nesse mesmo diapasão, Brandão (2004; 2006) argumenta que toda a história nacional resulta de um processo interno de acumulação mercantil de relativa potência e que possibilitou estruturar um largo, heterogêneo e complexo espaço de valorização do capital, ao qual chamamos de “sistema econômico nacional”. Como resultado, foi-se engendrando no país uma contínua construção de coesão econômica, física e produtiva, dos vários pontos de seu território. Mas, isso ocorreu sem que, em nenhum momento, se fornecesse uma correlata coesão política e social.

Para compreendermos essa estrutura produtiva, o primeiro passo seria avaliar como se organiza o ato da produção, durante o período que se está analisando. Ou, dito de outra maneira, conhecer os condicionantes internos dessa economia, a real disponibilidade de seus fatores básicos, o estágio das forças produtivas, seus principais agentes e as relações estabelecidas entre eles. Como nos lembrou Cano (2012, p. 27),

[...] essa organização da produção, ao manipular ou transformar matérias primas de toda ordem, vale-se de três elementos básicos, chamados, pela teoria convencional, de “Fatores” da Produção, e são: i) o trabalho, representado pelo esforço humano na organização e na execução do processo da produção; ii) os recursos naturais; e iii) o capital, representado pelo conjunto de instrumentos que têm por finalidade diminuir o esforço e aumentar a eficiência do homem no processo produtivo.

Por um lado, isso implica em revelar o potencial produtivo desse sistema (CANO, 2012), que se vincula aos condicionantes dados pela maneira como a economia regional está articulada com o restante da economia. Por outro lado, nos instrumentaliza para discutir as possibilidades efetivas do desenvolvimento regional e urbano. Para tanto, cabe ainda que levemos em consideração a análise do complexo processo de circulação da produção, tanto no âmbito interno de uma região, como pela sua articulação com o restante da economia.

De igual modo, devem estar presentes os efeitos decorrentes da interação com o setor externo, sobretudo, diante das condições de internacionalização da economia como é o que ocorre no capitalismo contemporâneo. De fato, a interação internacional pelo aparelho produtivo nacional tem os seus efeitos dinâmicos sobre o sistema econômico como um todo. Para os nossos propósitos, no entanto, convém buscarmos desvelar os diferentes rebatimentos espaciais e a sua dinâmica urbano-regional relacionados ao tipo de inserção externa daquela economia (MACEDO, 2010).

De acordo com Macedo (2010), os movimentos da economia global e as políticas macroeconômicas que visavam uma maior inserção externa da economia brasileira provocaram mudanças na estrutura produtiva, com impactos expressivos em sua dinâmica urbano-regional. Já Pacheco (1998) sugeriu que os problemas econômicos regionais de finais do século XX diziam respeito ao caráter fragmentário e espacialmente heterogêneo do desenvolvimento econômico recente. Esse caráter estaria se manifestando tanto nos momentos de crise econômica, como nos curtos períodos de expansão. Marcava-se, então, pela tendência à perda dos nexos de complementariedade inter-regional que foram construídos ao longo do século XX.

De acordo com Cano (2008), a hipótese da fragmentação se baseia na existência de diferentes formas de inserção regional à dinâmica internacional, com áreas beneficiadas por investimentos privados. Não obstante, o autor destaca que a hipótese aparece apenas como tendência, dado que é preciso levar em consideração, ainda, os elos da economia nacional e de como eles permanecem, mais ou menos, unidos. Mas, essa tendência não pode ser discutida sem que se leve em consideração as nuances e os efeitos das formas concretas de atuação do Estado nacional e dos entes federados e seus rebatimentos sobre o território.

De igual modo, a forma de atuação das empresas e a dimensão monetário-financeira da economia trazem outros desafios. Esses elementos remetem à própria discussão da natureza e da dinâmica do capitalismo contemporâneo e de suas principais transformações estruturais verificadas ao longo das últimas cinco ou seis décadas (BRAGA et al, 2017; COUTINHO E BELLUZZO, 1998). Essa, aliás, é uma questão cujos processos e efeitos precisam ser mais bem avaliados no âmbito do que ocorre nas economias regionais e em termos do desenvolvimento econômico.

Ao longo do tempo, o capitalismo foi se transformando num padrão sistêmico de riqueza baseado nas finanças e governado por grandes empresas, grandes bancos e grandes instituições financeiras (BRAGA et al, 2017). Desse modo, a dinâmica do sistema econômico moderno responderia à determinação estratégica de grandes conglomerados econômico-financeiros, que atuam em nível mundial e condicionam o ritmo de crescimento e a direção do progresso técnico, da acumulação produtiva e financeira do capital.

Tem destaque o papel do dinheiro e do crédito na economia capitalista contemporânea. A estrutura da indústria moderna seria impossível sem a existência do crédito e a capacidade intrínseca do sistema monetário-financeiro de “criar dinheiro”. Ganham destaque o seus atores-chave, as relações básicas e processos emergentes, tais como as novas formas sistêmicas de regulação, a sua maior instabilidade estrutural e os esquemas de valorização financeira do capital. Serfati (2011), por exemplo, identifica fortes inter-relações entre a produção e as finanças, com os grandes conglomerados econômico-financeiros operando como unidades privilegiadas dos processos globais de valorização, redefinindo o caráter do comércio internacional e da produção e a forma como interagem as empresas não-financeiras com as financeiras.

Um dos sintomas que melhor reflete as transformações que o capitalismo vem sofrendo é o fato de que a preocupação com a estabilidade monetária e financeira se tornou a tônica do debate teórico e político dominante. Além disso, verificou-se uma relativa autonomia¹ dos movimentos de valorização financeira e de expansão da riqueza mundial, em contraste com o declínio das taxas médias de crescimento das economias nacionais, o aumento do desemprego estrutural, os processos espúrios de “desindustrialização” das economias periféricas e a significativa redução da capacidade de atuação dos seus Estados nacionais.

Tal complexidade implica na necessidade de abordarmos com o rigor adequado as questões relacionadas às estratégias viáveis de desenvolvimento econômico nos países subdesenvolvidos e de seus espaços subnacionais. Existiria ainda um modelo teórico capaz de sustentar o debate sobre o desenvolvimento? Qual o “lugar” das políticas nacionais de desenvolvimento sob a égide do capitalismo contemporâneo?

As discussões sobre essas questões implicam em identificar as determinações mais gerais do processo de desenvolvimento das economias nacionais. De acordo com Furtado (1998), deve-se desmistificar a ideia de que

¹ Usamos a expressão “autonomia relativa” apenas para frisar que, na dinâmica capitalista contemporânea, os movimentos de valorização financeira se deslocam – o que é diferente de “descolar” – dos processos de desenvolvimento, cujas questões costumam estar relacionadas ao movimento da “economia real”, em especial, da produção.

os processos recentes da economia mundial conduziram a um único padrão de respostas das políticas nacionais e, por extensão, do que acontece nas regiões.

Com efeito, as transformações verificadas pelas principais economias a partir do último quartel do século XX foram mudanças estruturais importantes na redefinição das escalas de poder em âmbito mundial. A configuração de um capitalismo global financeirizado redefiniu uma matriz futura de poder mundial (FURTADO, 1998; FIORI, 1999). Para Furtado (1998), a organização da atividade produtiva passou a ser cada vez mais planejada em escala multinacional e sob influência das grandes corporações. Com isso, as “antigas” forças que se confrontavam no âmbito dos Estados nacionais (p. ex: os sindicatos) perderam poder de influência e de negociação, modificando a forma como os rumos do desenvolvimento nacional seriam determinados.

Noutra perspectiva, a emergência de cadeias globais de valor e a dinâmica das grandes corporações recolocam o problema do desenvolvimento. Tem-se, agora, um mercado internacional e a ocorrência de produtos globais que exigem o reposicionamento geográfico da produção.

Por fim, devemos levar em consideração os processos de geração e distribuição de renda e, em especial, os que remetem à distribuição da propriedade e da riqueza. Com efeito, o processo de repartição da renda se constitui no terceiro elo do ciclo produtivo, dados pela produção, a circulação e a apropriação do produto social (CANO, 2012). Desse modo:

Numa perspectiva dinâmica de longo prazo, cada ‘momento’ repartitivo da renda, da propriedade e da estrutura fiscal gera efeitos sobre uma conseqüente etapa de produção, a qual configurará um novo momento repartitivo (apropriação) (CANO, 2012, p. 247).

Na citação acima, Cano (2012) refere-se ao conjunto do sistema econômico. De nossa parte, cabe compreender quais seriam os efeitos dessa dinâmica sobre uma economia regional específica. É com base nessas premissas que a análise da distribuição da renda e da riqueza pode fornecer informações relevantes para compreensão dos processos de crescimento e de desenvolvimento econômico. Isso porque nos revela de que forma a sociedade utiliza, em seu conjunto, o resultado de seu esforço produtivo, em consumo ou investimento.

URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E TRANSFORMAÇÕES EM SUAS REDES DE CIDADES

Chegamos, então, ao segundo elemento constitutivo do nosso objeto: a rede urbana. Para tanto, precisamos partir da rede de cidades já plenamente constituída, conforme discutíamos anteriormente a respeito da abordagem histórico-estrutural. Consideramos a rede urbana como o conjunto articulado de cidades distribuídas num determinado espaço. Ou, como nos lembram Brito e Pinho (2015), é a rede urbana que organiza os municípios pelo território.

Estamos nos referindo à forma pela qual os diferentes núcleos urbanos estão espacialmente distribuídos e como se articulam funcionalmente entre si (CORRÊA, 2006). Essas aglomerações urbanas assumem, ao longo do tempo e no espaço, diferentes tamanhos e funções e, com isso, constituem hierarquias. No caso brasileiro, essa hierarquia vai desde a Grande Metrópole, de alcance nacional e/ou com ligações internacionais, até as pequenas cidades, de porte

reduzido, cujas tarefas alcançam apenas o seu entorno imediato. Perpassa, no entanto, pelos mais diversos centros intermediários que, dentre outras funções, articulam os pequenos centros urbanos com o estrato superior da rede de cidades.

Compreendemos que o estudo da rede urbana nos permite identificar diferentes dinâmicas territoriais. Por sua vez, a análise histórico-estrutural possibilita caracterizar períodos bastante diferenciados da dinâmica urbano-regional, com as suas principais determinações também sofrendo modificações e apresentando efeitos diferenciados. Essa dinâmica não se manifesta igualmente e ao mesmo tempo em todas as sub-regiões, cabendo considerar, portanto, as especificidades espaciais.

Daí que a investigação da trajetória histórica de transformações de diferentes regiões e dinâmicas econômicas do território nacional nos permite captar os efeitos contraditórios do processo de desenvolvimento econômico (SINGER, 1968). De certo modo, isso nos faculta demonstrar como a economia se manifesta no espaço e as desigualdades oriundas da concentração econômica, da riqueza e da distribuição espacial da população.

Nesse sentido, consideramos que as redes urbanas são reflexas e refletem a divisão espacial do trabalho de que fazem parte. Logo, também são a expressão da forma como as atividades econômicas estão distribuídas pelo território, sem nos esquecer das dimensões históricas, geográficas, políticas e culturais que as condicionam². Porto (2003) tratou a rede urbana como uma espécie de “ossatura” da economia, uma vez que é por ela que percorrem os principais fluxos sociais e econômicos de uma determinada região ou país. Já Corrêa (2006) sugere que é por intermédio da rede urbana que se viabiliza a acumulação do capital e a divisão do trabalho. O IPEA, IBGE e UNICAMP (2001), por sua vez, compreenderam a rede urbana como a “armadura da estrutura socioespacial” brasileira.

É preciso reconhecer, no entanto, que há diferenças substanciais entre as redes urbanas dos países ou entre as regiões de um mesmo país. A ideia é a de que os diferentes processos de formação regional ou nacional levaram à consolidação de redes urbanas com estruturas também bastante diferenciadas. Por essa razão, não faz sentido falarmos de um formato ideal mais ou menos equilibrado da rede urbana, já que essas resultam de transformações econômicas e espaciais que vão caracterizar cada região (SANTOS, 1981). Em países de dimensão continental e formação subdesenvolvida, como o Brasil, vamos encontrar uma maior diferenciação das redes urbanas regionais. De fato, formaram-se áreas mais dinâmicas e com maior adensamento econômico e populacional e outras áreas com uma estrutura mais dispersa desses elementos ao longo do território nacional.

De todo modo, sob diferentes aspectos, visualizamos a recorrência de redes de cidades mais verticalizadas, indicando que as interações entre os núcleos de mesma hierarquia são mais reduzidas e com enorme primazia das metrópoles ou grandes centros urbanos. Contudo, não se pode deixar de verificar a ocorrência de dinâmicas interessantes nas áreas não metropolitanas, especialmente, quando novos fatores passam a operar sobre essas áreas. É o

² Entre outros autores que abordam a influência dessas dimensões, destacamos: Singer (1968), Santos (1993), Corrêa (2006), Moraes (2011), Becker, Miranda e Machado (1990).

caso do processo de urbanização decorrente do avanço da fronteira agrícola, pecuária e mineral (MIRANDA e GOMES JR., 2017).

As redes de cidades da região Nordeste, por exemplo, apresentam essa estrutura verticalizada a que nos referimos (PORTO e MIRANDA, 2019; IBGE, 2020). A região concentra a maior parte dos seus fluxos sociais e econômicos no litoral, com especial destaque para as suas maiores regiões metropolitanas e para as capitais estaduais. São essas áreas que concentram os serviços mais especializados e as principais atividades industriais dos estados nordestinos. Em contrapartida, existe uma quantidade reduzida (mas de grande relevância) de centros urbanos de médio porte e vários de pequeno porte, distribuídos pelo interior da região, desempenhando funções de intermediação. Essas funções decorrem, sobretudo, “dos serviços que são [ali] ofertados e do tipo de articulação que [aquelas cidades] exercem com o estrato superior da rede urbana nacional” (PORTO e MIRANDA, 2019, p. 2).

Cabe reforçar, ainda, que o estudo da rede urbana se caracteriza, tão somente, por ser um aspecto particular dentro da análise mais geral do processo global de urbanização (SANTOS, 1993; PEDRÃO, 2002). Esta, sim, a categoria mais relevante e que também nos dá o sentido de totalidade, dos quais os fenômenos analisados são partes constitutivas. Por esse motivo, consideramos que o processo de urbanização e a consequente configuração da rede urbana guardam profundas relações com o movimento mais geral das transformações vivenciadas pela economia e a sociedade nos mais diversos níveis de determinação. Podemos dizer que essas transformações têm diferentes manifestações sobre o território e os sistemas de cidades a eles subjacentes.

De acordo com Santos (1993), o fenômeno urbano tal qual o conhecemos hoje é relativamente novo para o conjunto da sociedade brasileira. O país foi, por séculos, “essencialmente agrícola”. No período colonial, o dinamismo dessa sociedade dava-se, fundamentalmente, a partir das relações do campo. Não significa, contudo, que o urbano não estivesse ali presente e de forma marcante. Tais são os exemplos da cidade de Salvador ou do exuberante sistema urbano organizado com suas principais cidades voltadas para o exterior e distribuídas em “arquipélagos” regionais³.

Por conta desse padrão anterior, o Brasil viveu um regime de urbanização até o início da década de 1940, cujos nexos principais eram dados pela preponderância das funções político-administrativas (SANTOS, 1993) e dos elementos estruturais que organizavam aquela economia (SINGER, 1968). Entretanto, desenrolou-se um processo de profundas mudanças políticas, econômicas e sociais que fariam com que os nexos econômicos se impusessem às dinâmicas urbanas na totalidade do território brasileiro.

A industrialização brasileira, entendida como um processo global, trouxe consigo um movimento de integração do mercado nacional. Com isso, deu-se o necessário provimento de equipamentos pelo território que visavam a sua maior integração. Decorreu-se, então, a expansão do consumo e a contínua elevação de padrões de vida, implicando numa maior terciarização da sociedade e, portanto, em uma urbanização crescente e acelerada (SANTOS, 1993).

³ Ver, também, o trabalho de Singer (1968), para os casos das cidades de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife, naquele período.

Podemos dizer que a experiência brasileira se manifesta por uma urbanização bastante peculiar, relativa ao seu processo de subdesenvolvimento. A urbanização tem sido parte integrante e funcional do processo mais geral de desenvolvimento capitalista que se deu no Brasil, em especial, a partir do segundo quartel do século XX. Entre outros processos característicos daquele movimento mais geral, a urbanização representou um movimento de difusão cultural de padrões de vida cada vez mais elevados do que os previamente existentes para contingentes populacionais cada vez maiores. Com a relativa adesão desses contingentes populacionais a esses novos padrões, para muitos o seu acesso foi bloqueado (PEREIRA, 1973). Vale dizer que:

As cidades [brasileiras] foram os núcleos de dinamização interna do crescimento econômico; nelas, os aumentos quantitativos do excedente econômico engendraram novos processos econômicos, sociais e culturais, que orientaram a reorganização do sistema econômico, adaptando-o, gradualmente, aos requisitos estruturais e dinâmicos do capitalismo, como este pode florescer e diferenciar-se nas sociedades nacionais “periféricas” ou dependentes (FERNANDES, 1968, p. 3).

Todavia, é preciso avançar em nossa análise, se quisermos entender as características principais do período mais recente da urbanização brasileira. De acordo com Santos (1993), por exemplo, aqueles processos decorrentes da industrialização já não são mais suficientes. O autor propôs uma categoria analítica de *meio técnico-científico* para explicar os principais nexos da urbanização contemporânea. Segundo Santos (1993), a construção ou reconstrução do espaço se daria, cada vez mais, com conteúdo de ciência, tecnologia e de informação. Essas determinações se tornariam mais relevantes e frequentes do que aquelas dadas pelo “meio natural” e/ou pelo “meio técnico” ou geográfico.

Santos (1993) sugere que passaríamos a verificar mudanças na composição técnica e orgânica do território. No primeiro caso, com a ocorrência de maciços investimentos em infraestrutura e, no segundo, com as modificações no conteúdo dos elementos da indústria de alta tecnologia. Haveria, pois, uma difusão generalizada desses processos. Em termos espaciais, observaríamos processos contínuos e mais homogêneos numa “região concentrada” (SP, RJ, Sul, partes de GO, MS e ES), de um lado e, de outro, movimentos de modernização “seletiva” nas demais partes do país.

Esse tema foi bastante recorrente no debate da literatura especializada dos anos 1990. Àquela altura, ainda se acreditava que, em algum ponto, a estrutura produtiva nacional adentraria à III Revolução Industrial, cujos conteúdos condicionariam os processos sociais, econômicos, culturais e territoriais vigentes. Caberia aos diversos cientistas sociais a tarefa de explicitar os fundamentos e os “caminhos” dessa transição.

Estaríamos, segundo Santos (1993), diante de uma nova urbanização caracterizada por sua maior complexidade e diversidade, tendo o meio técnico-científico como “movimento de fundo” desse processo. Nesse contexto, as cidades locais mudam de conteúdo, multiplicando-se as diferenças entre cidades de “mesmo nível”, cada vez mais marcadas por especializações regionais. Essas especializações visariam atender a novas demandas decorrentes tanto do consumo consultivo como do consumo produtivo. Em contrapartida, nas áreas

cuja divisão do trabalho fosse menos densa, verificaríamos, em vez de especializações, o acúmulo de funções numa mesma cidade, localizadas bem mais espaçadas umas das outras.

Essas reflexões de Santos (1993) nos interessam porque nos remete à verificação de questões importantes. Tais como, em que sentido é possível investigarmos processos espaciais por meio da rede urbana atualmente? Como podemos apurar essa mudança de conteúdo de que fala o autor?

Há, aqui, pelo menos duas possibilidades de manifestação desses processos espaciais, em termos de sua dinâmica urbano-regional, que precisam ser investigadas: a) a ocorrência de regiões cujos centros urbanos acumulam funções e, por isso, estão distribuídos de maneira mais espaçada entre si; b) e a emergência de áreas com lugares cada vez mais especializados, aprofundando a divisão espacial do trabalho, com redes urbanas mais “adensadas” econômica e demograficamente.

É nesse sentido que Santos (1993) argumenta que não se pode mais adotar categorias homólogas nos estudos sobre o sistema urbano. Deveríamos evitar tratar com paralelismos as cidades de mesmo nível, uma vez que há, agora, diferenças extremas entre elas. Cada cidade é diferente da outra, não importa seu tamanho. Elas passam a ter ligação direta com a “demanda de sua região”, à proporção que a região se especializa. Uma demanda que se identifica com o consumo produtivo relativo à sua especialização.

Mas, a opinião de Santos (1993) se baseava na hipótese da generalização dos nexos dados pelo meio técnico-científico, que condicionaria as cidades especializadas em uma nova lógica. Para nós, no entanto, a análise do autor isola ou diminui os efeitos da contribuição de nexos que permitem considerar o menor ou maior grau de interação entre as cidades, organizadas em rede.

Estamos falando de mediações decorrentes, por exemplo, das relações entre as unidades federativas e oriundas da organização do Estado nacional; ou da integração do mercado nacional, que continua bastante relevante em face de sua dimensão. Nesse contexto, verificam-se fenômenos que só são possíveis devido ao amálgama provocado pela constituição de uma escala nacional. Isso ocorre com relação às migrações internas da força de trabalho de longa e de curta distância; à regulação e à estruturação do mercado de trabalho e do sistema financeiro e bancário; às relações de comércio interestaduais e à “livre” circulação de mercadorias e de dinheiro que ocorre sobre e dentro do território nacional. Para todas essas, a organização espacial dada pela estruturação de uma rede urbana (de alcance nacional) nos parece ser bastante relevante.

Nossa hipótese, confrontada em retrospectiva com a hipótese de Santos, é que as cidades brasileiras não se tornaram tão mais especializadas. Ademais, a noção de especialização tem outro significado muito preciso quando nos referimos à atividade econômica (CANO, 2011a; 2011b). De acordo com Cano (2011b, p. 26, grifos do autor),

é preciso advertir que essa ‘nova economia’ tem sido equivocadamente chamada de **especializações regionais**, quando na verdade se trata das conhecidas bases produtivas de **recursos naturais**. O termo **especialização** em economia tem um sentido claro como algo que decorre de um aprofundamento da divisão social do trabalho, não de algo comum, como é uma *commodity*.

Assim, vistas sob o prisma da rede urbana, as cidades são, antes, (multi)funcionais, desempenhando seus papéis na divisão do trabalho. Por um lado, atendem às suas próprias necessidades e as de seu entorno e, por outro, viabilizam e estruturam a atividade econômica no espaço. A hipótese mais provável, portanto, é a de cidades cerzidas, repartidas, cindidas, com a oferta de serviços básicos e não-básicos (CORRÊA, 2006).

Vamos encontrar em quase todas elas massas expressivas de população indiferenciada e de um terciário pobre, reproduzindo as condições estruturais de nosso subdesenvolvimento. Isso, apesar da dotação de equipamentos, serviços e profissões especializadas que viabilizam o moderno processo de geração e acumulação de riquezas pelo território nacional, do qual as cidades fazem parte. Além disso, o aprofundamento da divisão do trabalho parece se dar com maior intensidade nas aglomerações urbanas já consolidadas e ofertantes de serviços especializados.

Por tudo isso, podemos afirmar que o estudo integrado da estrutura produtiva e da rede urbana nos ajuda a explicar a forma pela qual a atividade econômica se organiza espacialmente. Essa organização se manifesta, em especial, pelas maneiras como se dão as relações e os vínculos entre as cidades e pela maior ou menor capacidade dessas cidades de dinamizarem uma determinada região.

É nesse sentido que passamos a falar de dinâmicas urbano-regionais. Não se trata, aqui, de promover análises regionais cujos objetos de estudo são tidos como se fossem uma versão ou representação menor do todo. Antes, é preciso considerar o todo estruturado e “encontrar” o método adequado para o tratamento dessa escala. Só assim podemos operacionalizar as categorias analíticas mais relevantes ao estudo daquele objeto.

ASPECTOS DA DINÂMICA URBANO-REGIONAL DO BRASIL PÓS-1990

A dinâmica urbano-regional reflete a forma pela qual as diferentes relações econômicas influenciam o arranjo espacial da sociedade, num certo período de longa duração. Sua análise remete às relações que os diversos espaços econômicos de um país estabelecem internamente, entre si e com o exterior. Promove-se, portanto, um conjunto de determinações que operam em escalas diferenciadas.

Nesse sentido, a análise integrada proposta nas seções anteriores pressupõe a interdependência dos fenômenos sociais, o que implica considerar um conjunto de relações sobre a dinâmica urbano-regional. Cano (2011a), por exemplo, destaca a ação da atividade agrícola sobre as cidades, as interações recíprocas entre os setores industrial e terciário, bem como o movimento de expansão urbana decorrente das modificações da renda e do emprego, ao longo do tempo. Desse conjunto de relações verificam-se alguns efeitos dinâmicos como o comportamento demográfico; as modificações na estrutura e no nível de emprego, de renda e da produção; a capacidade fiscal dos entes federados; e a evolução das demandas sociais básicas nos diferentes espaços urbanos.

As determinações da dinâmica urbano-regional brasileira recente estão associadas com um novo padrão de crescimento que opera no país desde os anos 1980, quando uma nova ordem de fatores passou a influenciar seu

processo de desenvolvimento econômico (CANO, 2011b). Esse novo padrão de crescimento influencia igualmente o comportamento e o desempenho das diferentes regiões ou entre os diversos níveis de hierarquia dos centros urbanos. Isso acontece com diferentes ritmos e intensidades.

Assim, novas funções e responsabilidades são atribuídas aos centros urbanos de maior importância regional. De fato, modificou-se aspectos do processo de urbanização brasileira. Podemos destacar o reforço do papel das metrópoles e a constituição de novos arranjos urbanos em áreas não metropolitanas, com maior dispersão demográfica e urbana.

Os principais e mais completos estudos sobre a rede urbana brasileira têm apontado para pequenas mudanças entre as principais centralidades urbanas ao longo das últimas quatro ou cinco décadas (IPARDES 2009; IBGE, 2008; 2020). Isso indica tendência à manutenção da estrutura espacialmente concentrada da rede urbana do país. Ainda assim, de acordo com Moura (2009), essas enormes aglomerações urbanas passaram a apresentar composições cada vez mais complexas, permitindo falar na formação de *arranjos urbano-regionais*.

Por outro lado, é possível encontrarmos determinados arranjos urbanos fora do contexto metropolitano que dão novos sentidos à hierarquia regional e urbana do país (MIRANDA e GOMES JR., 2017). Esses arranjos decorrem de dinâmicas socioeconômicas regionais específicas a cada caso, tais como a da área de expansão da soja no cerrado, o crescimento das áreas de mineração na Amazônia, a consolidação da fruticultura irrigada no semiárido nordestino, mas também as atividades como o turismo e o impacto da atuação do setor público na economia urbana, para citar alguns dos principais exemplos. Do mesmo modo, o modelo de crescimento da economia nacional nos últimos trinta anos também ensejou o fortalecimento dos antigos centros regionais através do crescimento do setor terciário, como é o caso das cidades médias do Nordeste.

O processo simultâneo de fortalecimento dos *arranjos urbano-regionais* (MOURA, 2009) e de emergência de *arranjos urbano-intermediários* (MIRANDA e GOMES JR., 2017) é também sintomático do padrão histórico de distribuição da população, da atividade econômica e, por decorrência, das cidades brasileiras. Esse padrão foi se caracterizando por ser *concentrado* e *disperso*, conforme discutido por autores como Macedo (2010) e Brito e Pinho (2015), o que também condiciona seu comportamento presente.

Mas, antes de aprofundarmos o debate sobre a dinâmica decorrente desse padrão, é preciso discutir a questão da hierarquia entre as cidades e como elas se distribuem pelo território. O Quadro I nos permite observar a classificação dos níveis de hierarquia dos centros urbanos para o Brasil e entre as grandes regiões, conforme a última pesquisa Regiões de Influência das Cidades (REGIC) -2018, divulgada pelo IBGE (2020). No topo da hierarquia urbana está a Grande Metrópole Nacional (São Paulo), seguida pelo Rio de Janeiro e Brasília, classificadas como Metrópoles Nacionais. Ainda no nível mais elevado, estão outras doze Metrópoles⁴, espalhadas pelo território nacional.

⁴ Entre elas, apenas Campinas não concentra, também, a função de capital estadual. Sobre a sua dinâmica urbano-regional, ver Miranda e Porto (2021).

No nível metropolitano encontram-se as aglomerações urbanas de grande porte, com maior nível de complexidade e de gestão sobre o território, além de apresentarem forte relacionamento entre si. Em seguida, destacamos as aglomerações urbanas de nível A entre as que estão no grupo das Capitais Regionais. Nesse nível estão todas as demais capitais estaduais das regiões Nordeste e Centro-Oeste não pertencentes ao nível metropolitano, além de Ribeirão Preto, no interior de São Paulo.

Quadro I – Classificação dos centros urbanos do Brasil, segundo os níveis de hierarquia e por grandes regiões

Classificação dos centros	Níveis de hierarquia	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Metrópole	G. M. Nacional	1	-	-	1	-	-
	Metrópole Nacional	2	-	-	1	-	1
	Metrópole	12	2	3	3	3	1
Capital Regional	Capital Regional A	9	-	6	1	-	2
	Capital Regional B	24	2	5	7	10	-
	Capital Regional C	64	9	10	30	11	4
Centro Sub-regional	Centro Sub-regional A	96	6	22	34	28	6
	Centro Sub-regional B	256	21	66	86	55	28
Centro de Zona	Centro de Zona A	147	6	35	44	40	22
	Centro de Zona B	251	15	100	63	50	23
Centro Local	-	4.037	373	1.436	1.074	819	335
Total		4.899	434	1.683	1.344	1.016	422

Fonte: IBGE (2020) / REGIC-2018 (bancos de dados dos centros).

A classificação dessas cidades no nível das Capitais Regionais deve-se a algum tipo de vínculo subordinado às aglomerações do primeiro grupo. Diferenciam-se daquelas, também, pelo menor porte e pelo conjunto de funções desempenhadas. Não obstante, em sua maioria, essas aglomerações apresentam dinâmicas metropolitanas próprias, ainda que não classificadas naquele nível. Tomamos como exemplos os casos de Campinas, SP, Vitória, ES e Florianópolis, SC, que estiveram neste grupo na REGIC anterior (IBGE, 2008) e agora aparecem como metrópoles.

Com efeito, Santos (1993) já havia alertado que o fenômeno da metropolização no Brasil ultrapassa a existência das regiões metropolitanas legalmente definidas. Esse também parece ser o caso para o que ocorre com a definição da REGIC. Isso é, embora a classificação feita pelo IBGE (2018) esteja consoante com os critérios adotados naquela pesquisa – e, portanto, adequada – sua utilização não pode se prender ao caráter estático ou formal daqueles critérios (EGLER et al, 2011). Essa observação fica clara com Santos (1993), quando o autor destaca que as regiões metropolitanas podem ser consideradas como:

[...] áreas onde diversas “cidades” interagem com grande frequência e intensidade, a partir de uma interdependência funcional baseada na unidade das infraestruturas urbanas e nas possibilidades que esse fato acarreta para uma divisão do trabalho interna bem mais acentuada que em outras áreas (SANTOS, 1993, p. 75).

Nesse sentido, entendemos que as cidades e aglomerações urbanas intermediárias começam a aparecer ainda no grupo das Capitais Regionais, mas somente nos níveis B e C⁵. Aqui estão os centros urbanos que se relacionam diretamente com o estrato superior da rede urbana nacional. Possuem capacidade de gestão em nível inferior ao das metrópoles e servem de destino para grande número de atividades por um conjunto numeroso de municípios, o que estabelece sua área de influência (IBGE, 2008). No nível intermediário também estão os Centros Sub-regionais, que são núcleos urbanos cujas atividades de gestão são menos complexas e possuem áreas de atuação mais reduzida (IBGE, 2008).

Por fim, nos níveis inferiores da hierarquia urbana estão os Centros de Zona e os Centros Locais. Junto aos Centros de Zona, estão as cidades de menor porte e atuação restrita à sua área imediata. Já entre os Centros Locais, identificam-se um conjunto numeroso de núcleos urbanos, sem subdivisões, com centralidade e atuação que não extrapolam os limites municipais, servindo apenas aos habitantes locais e com população bastante reduzida (IBGE, 2008).

Uma vez apresentados os níveis de hierarquia das cidades brasileiras, devemos observar que existem diferenciações regionais relevantes entre os centros urbanos classificados nos mesmos níveis. De fato, quando confrontamos esses núcleos em face dos níveis superiores, é possível perceber regiões em que alguns centros possuem número menor de municípios em sua área de influência, mesmo ocupando hierarquia superior. Todavia, estes últimos são centros que articulam áreas mais densas em produção e concentram maior diversidade da oferta de comércio e serviços (PORTO e MIRANDA, 2019).

Além disso, a maior concentração dos grandes aglomerados urbanos nas Regiões Sul e Sudeste faz com que a extensão da área de influência de cada um dos centros aí situados seja relativamente menor que em grandes centros de outras partes do país. Noutro aspecto, no Sul e Sudeste, esses centros apresentam maiores articulações entre si, quando confrontados com os centros de mesma hierarquia localizados nas demais regiões (IBGE, 2008). Isso é o que explica, por exemplo, que a região Sudeste seja a única a apresentar cidades em todos os níveis de hierarquia, dados pela REGIC-2018 (ver Quadro 1).

Dessa maneira, podemos afirmar que onde existem redes urbanas constituídas por um maior adensamento econômico e populacional – resultantes de processos históricos diferenciados de formação e maior divisão do trabalho – também ocorre uma distribuição mais regular dos centros urbanos e com pequenos intervalos entre os centros intermediários. Por sua vez, onde a rede urbana apresenta um caráter mais verticalizado, podemos perceber áreas com baixa ocorrência de centros urbanos intermediários entre os níveis de hierarquia, e maior distanciamento geográfico entre eles. Nesse último caso, núcleos de mais baixa hierarquia assumem algumas funções regionais importantes, além de estabelecerem relações ‘diretas’ com o estrato superior da rede urbana.

A opção por apontar a ocorrência dessas diferenciações regionais consiste em indicar os limites de uma abordagem focada apenas na classificação formal dos centros urbanos e suas funções. Não que estivesse errada, mas

⁵ Ainda que o caso de Ribeirão Preto, SP, precise ser mais bem estudado na pesquisa que estamos desenvolvendo.

incompleta se no propusermos a analisar determinados processos espaciais. Nesse sentido, é preciso fornecer à investigação uma perspectiva territorial, dada pela relação dos núcleos urbanos com seus entornos (ou áreas de influência), bem como no âmbito das redes de cidades que são por eles articuladas. Ou seja, é importante pensar mais nas interações e nas escalas espaciais, não nos detendo apenas nas hierarquias funcionais. Para tanto, em termos teórico-metodológicos, a análise integrada por meio de uma abordagem histórico-estrutural aqui proposta coloca-se como alternativa de agenda de pesquisa.

Estamos chamando a atenção para o fato de que, embora tais cidades exerçam seus diferentes níveis de centralidade, em muitos casos, elas não dispõem de força suficiente para influir decisivamente na dinamização de suas respectivas áreas de influência. Daí que o estudo das funções urbanas e a classificação funcional dos centros urbanos devem ser acompanhados do caráter social mais dinâmico que as cidades exercem na rede. Essa preocupação tem por objetivo evitar uma visão aparentemente estática presente nas concepções e classificações convencionais da rede urbana (EGLER et al, 2011).

Dito de outro modo, parte relevante dos centros urbanos brasileiros que cresceram em importância e ampliaram suas funções desempenhadas, nas últimas décadas, continuam incapazes de assumirem quaisquer protagonismos no processo de desenvolvimento regional. A dinâmica de tais cidades é fortemente dependente de fatores que extrapolam o seu raio de ação. É preciso, então, distinguirmos aquelas cidades que têm presença mais ativa nas áreas em que estão situadas e a que se deve seu ganho de importância ao longo do tempo. Dessa maneira, poderemos evitar que extrapolemos alguns desses aspectos dinâmicos, atribuindo novos papéis que muitas dessas cidades não são capazes de realizar.

Isso é bem verdade em muitas das cidades de pequeno e médio portes que despontam pelo interior do país. Sua classificação funcional não dá conta das condições econômicas e sociais do contexto em que estão inseridas. A caracterização das atividades econômicas desempenhadas nessas cidades, a configuração de seu espaço intraurbano e de sua rede urbana ou de sua hinterlândia tem por reflexo a herança histórica de seu processo de formação. Registram-se, portanto, “marcas” das diversas etapas pelas quais passaram, sendo algumas de difícil superação. Ao mesmo tempo, elas refletem os movimentos gerais que acabam provocando maiores rebatimentos sobre o território no qual se inserem.

É possível observar esse fenômeno nas áreas de expansão agrícola, pecuária e mineral e na dinâmica de algumas cidades específicas situadas nas macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país. De outro modo, também ocorre em cidades situadas em áreas de formação mais antiga, como é o exemplo de Vitória da Conquista, no interior da Bahia, que possui uma área de influência muito extensa, mas que decorre do exercício de uma *centralidade isolada*⁶. Isso é, existem poucos centros urbanos de médio porte no interior da

⁶ Ver Porto, Santana Jr. e Miranda (2017). O trabalho já clássico do IPEA, IBGE e Unicamp (2001) identificou essa característica para outras cidades do Nordeste.

Bahia para o qual os fluxos sociais e econômicos possam se direcionar, o que reforça o papel daquela cidade.

De certo modo, essas discussões visam examinar alguns dos efeitos das mudanças sofridas pelo padrão de crescimento da economia brasileira sobre a dinâmica regional e urbana do país, desde finais do século XX. As cidades médias passaram a crescer de maneira vigorosa em todo o país, com enorme importância nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país (MIRANDA e GOMES JR., 2017). Elas aumentaram seu peso relativo no total da população e ampliaram seu dinamismo a partir das atividades terciárias que foram implantadas nas últimas décadas.

Entretanto, a dinâmica dessas cidades também decorre de uma ligação do tipo local-global, a qual define as regiões que se beneficiariam da maior internacionalização da economia nacional (MACEDO, 2010). Ou seja, o dinamismo da economia mundial, ao gerar maiores estímulos para a inserção comercial externa brasileira – com destaque para a agricultura e a indústria extrativa – condicionou o ritmo de crescimento dessas cidades e o desempenho de determinadas regiões do país.

Para tanto, teve relevância a persistência de uma orientação neoliberal no cerne da política nacional brasileira. Desde finais dos anos 1980, essa orientação tem sido decisiva para as mudanças observadas na dinâmica regional e urbana do país (MACEDO, 2010; CANO, 2011b). Algumas áreas se beneficiaram do processo de maior internacionalização da economia brasileira. Associado com o baixo crescimento econômico dos anos 1980 e 1990, algumas regiões ampliaram sua articulação com o exterior, o que deixou o espaço nacional muito mais segmentado. Coexistem poucas áreas de maior dinamismo ligadas ao setor externo e áreas relativamente estagnadas e reduzida conexão com as áreas dinâmicas (MACEDO, 2010; PACHECO, 1998).

Nesse contexto, Araújo (2014) aponta para o abandono das políticas regionais e a emergência de um contexto econômico, em finais do século passado. Apesar disso, o governo federal adentrou o século XXI buscando operar um novo padrão de crescimento econômico, baseado na expansão do consumo de massa, em função da elevação da renda entre os grupos sociais situados nas menores faixas de rendimento.

Deu-se curso, então, à nova fase de crescimento econômico com algum nível de distribuição de renda, nos anos 2000, cujo desempenho teve reflexos positivos sobre a questão regional. Tem destaque o manejo de políticas setoriais e/ou de base territorial que estimularam o investimento, cuja dinâmica teve maior força nas regiões periféricas. Em contrapartida, as chamadas 'políticas regionais explícitas' teriam tido uma participação muito pequena sobre o desempenho da economia nesse período de bom desempenho regional (ARAÚJO, 2013).

Em síntese, com a orientação neoliberal condicionando os rumos da política nacional, as melhorias da dinâmica regional brasileira nos anos 2000 e 2010 foram oriundas de outras políticas que não a política regional (BRANDÃO, 2014; ARAÚJO, 2013). Até os anos 2013/2014, alguns fatores foram favoráveis à dinâmica regional. Dentre eles, podemos citar as políticas de transferência de renda e aquelas decorrentes da Constituição Federal, sobretudo, a seguridade social. Para estas, também influenciou o período de crescimento do emprego formal e o aumento real do salário-mínimo que repercutiram no valor e no volume

dos benefícios. Também tiveram relevância a maior oferta de crédito ao consumo e ao investimento, o virtuoso processo da expansão e interiorização do ensino superior e uma maior bancarização da população brasileira.

Todavia, a grave crise econômica e política que recaiu sobre o Brasil na segunda metade dos anos 2010 determinou o fim desse breve período que Bielschowsky (2012) caracterizou como de *crescimento econômico puxado pelo consumo de massa*. Isso também eliminou boa parte dos componentes favoráveis ao desempenho regional apontados por Araújo (2013). Mais grave, porém, é que o esgotamento da fase de crescimento somado à crise que tem se prolongado demonstrou os limites dos ganhos oriundos nos primeiros anos deste século.

Dito de outro modo, os últimos anos de crise econômica gravíssima e golpe duro às instituições democráticas apontaram para uma veloz destruição daqueles instrumentos de política pública e a rápida deterioração dos avanços conquistados. É fácil perceber que teremos consequências de difícil reversão. No que tange à própria Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), vê-se a possibilidade de se perder os avanços que foram acumulados, tanto em termos de estratégia e de formulação de planos para enfrentar a questão nacional, regional, urbana e, também, ambiental.

CONSIDERAÇÕES

Este artigo trouxe uma reflexão teórica e metodológica a respeito da dinâmica urbano-regional brasileira para o período posterior ao ano de 1990. Nesse sentido, tratou a questão regional e urbana do país por seus condicionantes históricos e suas especificidades espaciais, com base numa abordagem histórico-estrutural. O texto teve um caráter exploratório e qualitativo, no sentido de trazer alguns elementos ao debate e discutir uma agenda de pesquisa sobre o tema.

Como proposição dessa agenda, discutiu-se dois elementos constitutivos da dinâmica urbano-regional, que são o processo de urbanização brasileira e as modificações nas estruturas produtivas regionais, no período recente. Para tanto, tomou-se a rede urbana como uma escala privilegiada de análise, uma vez que essa nos permite caracterizar diferentes aspectos da dinâmica urbana e regional do país. As redes de cidades distribuídas ao longo do território nacional expressam a divisão espacial do trabalho de que fazem parte. Observá-las por meio de um método histórico-estrutural nos permite caracterizar períodos bastante distintos dessa dinâmica, com suas determinações e principais modificações.

A análise integrada desses dois elementos constitutivos nos permitiu definir a dinâmica urbano-regional como a “forma pela qual as diferentes relações econômicas influenciam o arranjo espacial da sociedade, num certo período de longa duração”. Ou seja, ela traduz as diferentes relações, internas e externas, estabelecidas pelos espaços econômicos de um país. Por essa característica, manifesta-se um conjunto de determinações que operam em escalas diferenciadas. Com isso, estamos assumindo a interdependência dos fenômenos sociais, o que significa a coexistência de diferentes padrões espaciais, que se articulam com as transformações sociais e econômicas em

vários níveis de determinação, como são a escala local/regional, nacional, mundial etc.

Argumentou-se que o novo padrão de crescimento do país, engendrado a partir dos anos 1980/1990, afetou o desempenho das diferentes regiões do país, também manifestando-se entre os diversos níveis de hierarquia dos centros urbanos e suas respectivas áreas de influência. É um fenômeno que acontece com diferentes ritmos e intensidades. Sua complexidade implica no fortalecimento dos arranjos urbano-regionais já consolidados, mas, também, na emergência de novos arranjos urbano-intermediários. Configura-se, dessa maneira, pelo caráter concentrado e disperso com que se dá o padrão histórico de distribuição espacial da população, da atividade econômica e das cidades brasileiras.

Nesse sentido, o estudo integrado da estrutura produtiva e da rede urbana mostra-se um caminho relevante para compreensão de como a atividade econômica se organiza espacialmente, dadas pelos vínculos entre as cidades e, em especial, pela maior ou menor capacidade dessas cidades de dinamizarem uma determinada região. Para tanto, concluímos pela necessidade de se observar os elementos estruturadores que compõem uma determinada região e condicionam as diferentes configurações de seus espaços sub-regionais. Ao mesmo tempo, é preciso ter clareza dos efeitos cumulativos provocados pelas mudanças macroestruturais e pela evolução das políticas macroeconômicas, sociais e regionais sobre a dinâmica urbano-regional brasileira.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, T. B. Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas. GUIMARÃES, P. F. et al. (Org.). Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste. Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014.

_____. Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil. In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (org.). Pacto Federativo, integração nacional e desenvolvimento regional. São Paulo, Perseu Abramo, 2013.

BECKER, B.; MIRANDA, M. H.; MACHADO, L. O. Fronteira Amazônica: questões sobre a gestão do território. Brasília, Editora UnB / Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 1990.

BELLUZZO, L. G. Prefácio à Formação Econômica do Brasil. In: FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. ed. 34, São Paulo, Companhia das Letras, 2007.

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. Economia & Sociedade, v. 21, pp. 729-747, dez., 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/F8mXfg5mkdfjw5Y5bLXqyg/?lang=pt&format=pdf>

BRAGA, J. C. et al. Por uma Economia Política da Financeirização. In: Anais do XXII Encontro Nacional de Economia Política. Campinas, 2017.

BRANDÃO, C. Avançamos na PNDR II, mas falta transformá-la em uma estratégia de Estado. *Revista Política e Planejamento Regional*. v. 1, n. 2, p. 399-344, Rio de Janeiro, jul./dez., 2014.

_____. Notas sobre a dimensão urbano-regional do desenvolvimento capitalista no Brasil. In: *Desenvolvimento Regional: Análises do Nordeste e da Bahia*. Salvador, v. 3, n. 30, p. 37-52, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), 2006. (Série Estudos e Pesquisas, 73)

_____. O processo de subdesenvolvimento, as desigualdades espaciais e o “jogo das escalas”. In: *Desigualdades Regionais*. Salvador, p. 9-38, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), 2004. (Série Estudos e Pesquisas, 67)

BRITO, F; PINHO, B. A. T. D. Distribuição espacial da população, urbanização e migrações internas no Brasil. *Textos para discussão (TD)*, n. 524, Belo Horizonte, MG, Cedeplar/UFMG, 2015.

CANO, W. *Introdução à Economia: uma abordagem crítica*. 3ª ed., São Paulo, Ed. Unesp, 2012.

_____. *Ensaio sobre a crise urbana no Brasil*. Campinas-SP, Ed. Unicamp, 2011a.

_____. *Novas determinações sobre a questão regional e urbana após 1980*. Texto para Discussão, n. 193, Campinas-SP, IE/Unicamp, 2011b.

_____. *Desconcentração produtiva regional do Brasil: 1970-2005*. 3 ed. São Paulo, Unesp, 2008.

CORRÊA, R. L. *Estudos sobre a rede urbana*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2006.

EGLER, C. et al. Bases conceituais da rede urbana brasileira: análise dos estudos de referência. In: PEREIRA, R. H. M.; FURTADO, B. A. (org.). *Dinâmica urbano-regional: rede urbana e suas interfaces*, Brasília, IPEA, 2011.

FERNANDES, F. Prefácio à *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*. In: SINGER, Paul. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana: análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife*. São Paulo, Ed. Nacional/Ed. da USP, 1968.

FIORI, J. L. (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis-RJ, Vozes, 1999.

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. ed. 34, São Paulo, Companhia das Letras, 2007.

_____. *O capitalismo global*. Paz e Terra, São Paulo, 1998.

_____. Teoria e política do desenvolvimento econômico. São Paulo, Abril Cultural, 1983.

GOMES JUNIOR, E. Fronteira e reestruturação produtiva na Amazônia Brasileira (2003-2013): um estudo sobre a mudança na hierarquia urbana do município de Araguaína (TO) na Amazônia Oriental. 2015. 107f. Dissertação de mestrado, Campinas-SP, Instituto de Economia/Unicamp, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Regiões de influência das cidades: 2018. Rio de Janeiro, IBGE, 2020.

_____. Regiões de influência das cidades: 2007. Rio de Janeiro, IBGE, 2008.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPARDES). Comentários sobre o Regic 2007. IparDES, Curitiba, 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE); UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP). Redes urbanas regionais: Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Brasília, IPEA, 2001. 263p. (Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil, 4)

MACEDO, F. C. Inserção externa e território: impactos do comércio exterior na dinâmica regional e urbana no Brasil (1989-2008). 2010. 302f. Tese de Livre Docência, Campinas-SP, Instituto de Economia/Unicamp, 2010.

MIRANDA, H.; PORTO, L. A região de influência de Campinas (RIC) e suas transformações recentes (2000-2016). In: CAMPOS, F. et al (Orgs.). Imperialismo, subdesenvolvimento e território: dimensões teóricas, históricas e empíricas. pp. 261-329, Curitiba, PR, CRV / Campinas, SP, Unicamp, 2021. (ebook Coleção Centros e Núcleos)

MIRANDA, H.; GOMES JÚNIOR, E. Urbanização reflexa: a emergência de arranjos urbanos intermediários no Brasil pós-1990. EURE, Santiago de Chile, v. 43, n. 130, pp. 207-234, set./2017.

MORAES, A. C. R. Geografia histórica do Brasil: capitalismo, território e periferia. São Paulo, Annablume, 2011.

MOURA, R. Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba. 2009. 243f. Tese (doutorado), Curitiba-PR, Programa de Pós-Graduação em Geografia/UFPR, 2009.

PACHECO, C. A. Fragmentação da nação. Campinas-SP, Unicamp/IE, 1998.

PAULO NETTO, J. Introdução ao estudo do método de Marx. São Paulo, Expressão Popular, 2011.

PEDRÃO, F. A economia urbana. Ilhéus-Ba, Editus, 2002.

PEREIRA, L. Urbanização e subdesenvolvimento. In: PEREIRA, Luís (org). Urbanização e subdesenvolvimento. 2ª ed. pp. 59-78, Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 1973.

PORTO, L.; SANTANA JÚNIOR, G.; MIRANDA, H. Rede urbana do Estado da Bahia: o caso de Vitória da Conquista (BA). RDE – Revista do Desenvolvimento Econômico, v. 2, n. 37, pp. 82-110, ago., 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.21452/rde.v2i37.4841>

PORTO, L.; MIRANDA, H. Novo padrão de crescimento e a hierarquia urbano-regional do Nordeste, Brasil, pós 1990. Anais XVIII ENANPUR 2019, Natal-RN, 2019. 26p. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais-sts>

PORTO, E. Desenvolvimento e território na Bahia. Salvador, SEI/BA, 2003. (Estudos e Pesquisas, 61)

SANTOS, M. A urbanização brasileira. 5ª ed., São Paulo, Ed. USP, 2005 [1993]. 176p.

_____. Manual de Geografia Urbana. São Paulo, Hucitec, 1981.

SERFATI, C. Transnacional corporations as financial groups. Work Organisation, Labour Organisation, v. 5, n. 1, p. 10-38, 2011.

SINGER, P. Desenvolvimento econômico e evolução urbana: análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife. São Paulo, Ed. Nacional/Ed. da USP, 1968.