

O SISTEMA URBANO BRASILEIRO E SUAS ARTICULAÇÕES NA ESCALA SUL-AMERICANA¹

Rosa Moura²

Bolívar Pêgo³

1 INTRODUÇÃO

Com o avanço dos trabalhos na linha de pesquisa Rede Urbana e Território, algumas questões norteadoras das pesquisas já começam a endereçar para um reconhecimento das feições territoriais do subcontinente. Mais que isso, incitam novas abordagens e reflexões, ao mesmo tempo em que oferecem subsídios à formulação de políticas públicas para as demandas da escala continental do projeto, tão logo passem por discussões abertas, com base nas sínteses preliminares introduzidas neste ensaio.

As pesquisas da escala continental na análise da rede urbana brasileira orientaram-se em interrogantes como: quais as inter-relações entre as principais centralidades brasileiras e as centralidades dos países vizinhos? Como se estabelecem as articulações entre as metrópoles principais dos países? O que facilita ou limita que sejam estreitadas essas relações? Existe um sistema urbano sul-americano, ou as cidades do subcontinente alinham-se em mais de um sistema? E, no Brasil, pode-se confirmar a existência de um único sistema urbano? Que manifestações apontam a interação entre os povos e que projetos se desenham na direção de uma efetiva integração sul-americana?

Os resultados das primeiras análises na busca de respostas a tais interrogantes encontram-se sintetizados neste ensaio, e sua divulgação se dá com o objetivo de apresentar conclusões, dúvidas, especulações ou meras reflexões em debate. Todo retorno será bem-vindo e servirá para o endereçamento de recomendações que subsidiem a formulação de estratégias, políticas e ações que vislumbrem reforçar os laços entre as redes urbanas dos países sul-americanos e promover o desenvolvimento e a integração regional.

1. Os autores agradecem ao parecerista Marco Aurélio Costa, pelas valiosas contribuições, eximindo-o de qualquer erro e/ou omissão neste ensaio.

2. Geógrafa, bolsista de pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea, linha de pesquisa Rede Urbana e Território; pesquisadora do Observatório das Metrópoles – Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT-CNPq).

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea, linha de pesquisa Rede Urbana e Território; coordenador do projeto Fronteiras do Brasil (Ipea/Ministério da Integração Nacional).

O ensaio organiza-se em cinco blocos analíticos, tendo como primeiro esta introdução; no segundo, *O sistema urbano brasileiro*, partindo-se do pressuposto de que existe um sistema urbano brasileiro, caracteriza-se com brevidade sua trajetória na organização do território brasileiro; no terceiro, *Em que subsistemas se decompõem o sistema urbano brasileiro?*, vai-se ao encontro de uma metodologia para identificar, nesse sistema, subsistemas urbanos que emanam da grande diversidade regional brasileira; no quarto, *O que facilita ou limita as articulações com países sul-americanos?*, discorre-se sobre as articulações desses sistemas urbanos regionais com os sistemas urbanos dos países sul-americanos, colocando em pauta a existência ou não de um sistema uno na escala continental sul-americana; e, no quinto, *Algumas conclusões*, traz-se elementos para transitar entre cenários, a partir de tendências que se anunciam e de projetos que se constroem para a região.

2 O SISTEMA URBANO BRASILEIRO

A começar, entende-se sistema urbano como um componente espacial do desenvolvimento social, o resultado de uma evolução histórica. A rede de cidades que o compõe, em sua forma, distribuição no território, inter-relações e interdependências, decorre de processos sociais de mudança e expressa as diferentes escalas da inserção regional na divisão social do trabalho (Davidovich, 1984; Moura; Pêgo, 2016). Portanto, são várias redes regionais que correspondem aos diferentes tempos e modos dessa inserção.

Pressupõe-se desde já que um sistema urbano articula essas redes urbanas regionais que estruturam o território brasileiro, e que esse sistema se decompõe em subsistemas urbanos regionais. Em sua trajetória, esse sistema urbano brasileiro começa a se estruturar a partir do processo de colonização, acompanhando os caminhos abertos pelo povoamento do território, com emergência de vilas e cidades, conjugado à exploração de recursos naturais e expansão da fronteira desses recursos. Santos (1967) registra que até os anos 1930, a urbanização era uma herança da colonização (exceto poucas cidades criadas), com maior importância das cidades litorâneas que serviam ao perfil de uma economia de produção e comercialização voltada para o estrangeiro, com um urbanismo que refletia a condição de dependência da economia nacional. Limitações nos transportes e comunicações dificultavam tanto a conformação de uma rede urbana como a consolidação de uma metrópole nacional. Na década de 1940, já se pode prever o estabelecimento de uma “rede brasileira de cidades, com uma hierarquia nacional” (Santos, 1967, p. 82), ou seja, uma urbanização interior, ligada à industrialização e à conformação de um mercado interno, aos transportes e à elevação geral no nível de vida do interior do país, mas com resultados distintos em cada região, em função “das condições históricas e das possibilidades de mudanças que se criaram” (p. 82).

Apenas, a partir de meados do século XX, esse sistema alcança efetivamente uma dimensão nacional, com a industrialização e com o aceleração da urbanização, quando o poder político e econômico desloca-se para o Sudeste. Conforma-se, a partir do Rio de Janeiro e de São Paulo, uma região que se urbaniza ainda mais celeremente, qualifica-se no comando da rede de cidades e mantém esses centros no topo da hierarquia urbana, mesmo após a mudança planejada da capital federal para Brasília. A rede urbana que se configurou expressa as características e as transformações desses contextos políticos, econômicos e socioculturais.

Se até os anos 1970 a rede urbana brasileira caracterizava-se por centros com pequena complexidade funcional, baixo grau de articulação entre si e interações espaciais predominantemente regionais (Corrêa, 2001), a partir de então, o meio técnico-científico-informacional

viabiliza a consolidação da urbanização brasileira, contribuindo para que se amplie a escala da urbanização e a complexidade das áreas urbanas. O novo patamar qualitativo e quantitativo desse período exprime formas peculiares à urbanização: segundo Santos (1993), uma “urbanização aglomerada”, uma “urbanização concentrada” e uma “metropolização”, com cidades de diferentes tamanhos integradas a uma complexa divisão territorial do trabalho. Nas décadas finais do século XX, a metropolização brasileira passa a repartir contingentes populacionais e atividades econômicas com novas aglomerações no entorno de cidades de porte médio, e a rede urbana assume formas diferenciadas em sua totalidade ou em segmentos particulares, pois se operam mudanças no conteúdo e nos modos de uso do espaço.

Embora haja constantes mudanças na rede de cidades, no Brasil as centralidades principais vêm mantendo relativa estabilidade em suas posições na hierarquia urbana. É o que mostra a série de pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que se consubstanciam nos estudos sobre as regiões de influência das cidades, conhecidos como “Regic” (quadro 1).

QUADRO 1

Centralidades no nível superior da hierarquia urbana do Brasil, segundo os Regics de 1966, 1978, 1993 e 2007

Regic 1966	Regic 1978	Regic 1993	Regic 2007
Grande metrópole nacional	Metrópole regional	Nível máximo	Grande metrópole nacional
São Paulo	São Paulo	São Paulo	São Paulo
Metrópole nacional	-	-	Metrópole nacional
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro
-	-	-	Brasília
Centro metropolitano regional	-	-	Metrópole
Recife	Recife	Recife	Recife
Belo Horizonte	Belo Horizonte	Belo Horizonte	Belo Horizonte
Salvador	Salvador	Salvador	Salvador
Porto Alegre	Porto Alegre	Porto Alegre	Porto Alegre
-	Manaus	-	Manaus
Centro macrorregional	-	-	-
Curitiba	Curitiba	Curitiba	Curitiba
Fortaleza	Fortaleza	Fortaleza	Fortaleza
Belém	Belém	-	Belém
Goiânia	Goiânia	Goiânia	Goiânia

Fonte: IBGE, Regic 2007; IBGE, 2008.
Elaboração da autora Rosa Moura.

Nesses estudos, São Paulo, a “grande metrópole nacional”, ocupa continuamente a posição proeminente da hierarquia de centros. Segundo o IBGE (2008), essa centralidade tem projeção e vínculos sobre todas as Unidades da Federação (UF) e centros até o nível de capital regional B; corresponde ao principal centro de gestão empresarial, seguido do Rio de Janeiro, uma “metrópole nacional”. Brasília, outra “metrópole nacional”, é o principal centro de gestão federal, também seguida do Rio de Janeiro. Como São Paulo, ainda que menos intensamente, Rio de Janeiro e Brasília também apresentam relações com todo o território nacional, porém mais concentradas nas capitais de UFs.

Observa-se que Brasília ascende ao nível superior da hierarquia, posto que a metodologia da pesquisa mais recente passa a privilegiar as lógicas da gestão pública e do investimento privado na hierarquização dos centros. É um avanço metodológico, pois incorpora a compreensão de que essas lógicas definem os nós das redes hierárquicas e estabelecem relações de controle e comando entre centros urbanos. Além de Brasília, poucas mudanças são observadas na rede de centros, particularmente devidas à interiorização, ao adensamento e à emergência de redes em áreas de ocupação anteriormente rarefeitas, resultando na ampliação do número de centralidades dos níveis intermediários, com exemplos encontrados nas regiões Norte e Centro-Oeste. E muitas são as permanências entre as pesquisas, fundamentalmente nas redes mais consolidadas e classes principais dos centros.

Conclui-se, pois, que é nítida a estruturação de um sistema urbano no Brasil. As principais centralidades articulam-se em uma ampla rede de metrópoles e capitais regionais, que se ramificam em redes regionais diferenciadas e garantem unidade a esse sistema. Porém, dada a extensão do território, da sua diversidade e dos diferentes tempos e modos de inserção na divisão social do trabalho, pode-se observar que esse sistema se decompõe em subsistemas urbanos regionais bastante particularizados.

3 EM QUE SUBSISTEMAS SE DECOMPÕEM O SISTEMA URBANO BRASILEIRO?

Estudo do Ipea (2001) de final dos anos 1990 identificou três grandes estruturas urbanas no território brasileiro, constituídas por subsistemas regionais: *i*) Centro-Sul, organizada pelas metrópoles Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre; *ii*) Nordeste, por Salvador, Recife, Fortaleza, Teresina e São Luís, as duas últimas no que foi denominado “meio norte”; e *iii*) Centro-Norte, por Belém e Manaus, que projetam sua área de influência por intermédio dos centros regionais de Porto Velho e de Rio Branco, no Norte, e de Goiânia e Cuiabá, no Centro-Oeste brasileiro.

Passadas duas décadas, continuaria sendo essa a organização do território brasileiro? Dois estudos subsidiaram aferir essa indagação. Um deles (Moura; Pêgo, 2016) foi realizado na linha de pesquisa Rede Urbana e Território, do Ipea, com o objetivo de compreender a enorme diversidade existente entre os municípios brasileiros, que exigem estratégias diferenciadas na formulação e na execução de políticas urbanas e regionais. Para tal, foi adaptada a metodologia aplicada nos anos 1980 por Davidovich (1984), que identificou as escalas da urbanização brasileira; a tipologia resultante aponta quatro escalas do mesmo processo em 2010: *i*) estágio avançado da urbanização ou municípios em processo de metropolização (32% dos municípios); *ii*) municípios fortemente urbanizados (12,4%); *iii*) municípios urbanizados (42,2%); e *iv*) municípios em transição ou sob influência do urbano (13,4%). Em relação à escala referente à metropolização, a tipologia identifica subescalas interiores diferenciadas devido ao padrão dos subconjuntos na configuração espacial: municípios em aglomerações urbanas (núcleo, área de ocupação em contiguidade e área de expansão descontínua), municípios não aglomerados e em vetores de expansão das aglomerações.

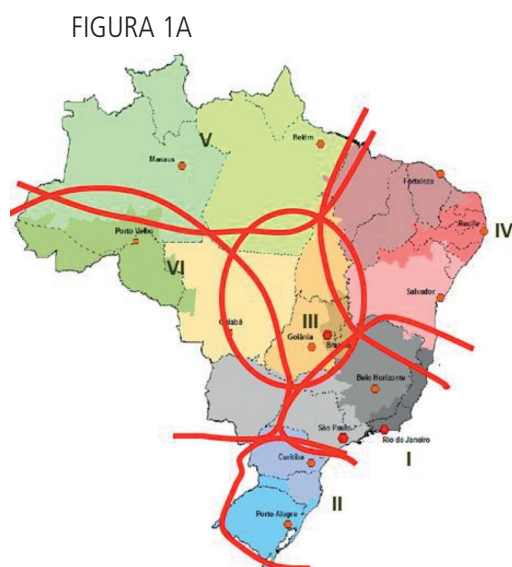
As diferentes escalas evidenciam que o território está organizado de acordo com um conjunto de aglomerações urbanas em expansão física, articuladas espacialmente, sendo que algumas compõem extensas regiões urbanas formadas por inúmeras unidades político-administrativas. Tais aglomerações acompanham o sistema viário principal, com grande adensamento e extensão ao longo do contorno litorâneo, de modo muito ramificado no Sudeste, e de modo disperso penetram pelo interior do país. Os municípios classificados como fortemente urbanizados ampliam a extensão dessa escala.

As configurações espaciais da escala correspondente ao estágio mais avançado da urbanização foram tomadas como centralidades de redes diferenciadas, e a articulação entre si e com suas respectivas redes de cidades foram analisadas tendo em conta as principais vias de comunicação entre os centros (IBGE, 2014). Permanece claro o papel de São Paulo no sistema urbano sustentado pelo conjunto de metrópoles e pela rede de centros de várias dimensões. Tais características mostram que neste início de século permanecem ativas as condições de diferenciação, adensamento, metropolização e dispersão, apontadas como dinâmicas dos anos 1990, agora mais consolidadas. Ao mesmo tempo, torna-se fato a tendência anunciada quanto à configuração de novos subsistemas como resultados da expansão da fronteira econômica e do povoamento do interior do território (Ipea, 2001).

O elemento definidor de novos subsistemas foi encontrado nos resultados do outro estudo de referência, desenvolvido pelo IBGE (2013): a delimitação das regiões ampliadas de articulação urbana. Esse estudo constatou três níveis regionais de articulação urbana em espaços organizados em rede, tendo os centros de gestão do território e os fluxos como determinantes das vinculações e do arranjo regional: regiões ampliadas (em número de 14 unidades), regiões intermediárias (161 unidades) e regiões imediatas de articulação urbana (482 unidades). As regiões ampliadas incorporam as regiões de influência das 12 metrópoles, segundo classificação do Regic de 2007, além de duas capitais regionais, Porto Velho e Cuiabá. Dessas unidades, algumas possuem a rede urbana melhor estruturada, com a presença de todas as classes de centros e de grande articulação entre si, como ocorre nas unidades do Centro-Sul do país; outras sofrem a ausência de níveis hierárquicos intermediários, como as áreas de ocupação esparsa na Amazônia e no Centro-Oeste, o que faz com que os centros existentes exerçam forte polarização em suas áreas de influência.

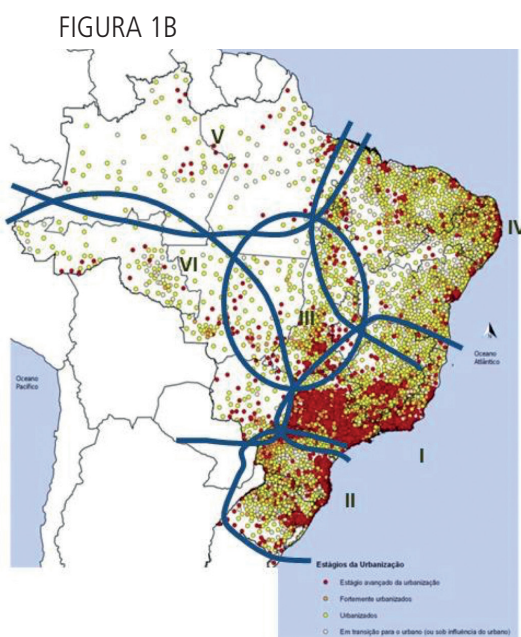
Com tais referências, foram identificados seis subsistemas urbanos regionais, que apresentem dinâmicas socioespaciais e econômicas com algum grau de correspondência: Sudeste (integrado pelas regiões ampliadas de articulação urbana do Rio de Janeiro, Belo Horizonte e São Paulo, no caso desta com exclusão das regiões de influência dos centros do Mato Grosso do Sul), Sul (regiões ampliadas de Curitiba e Porto Alegre), Central (de Brasília e Goiânia), Nordeste (de Fortaleza, Recife e Salvador), Norte (de Manaus e Belém) e Oeste (de Cuiabá e Porto Velho, e regiões de influência dos centros do Mato Grosso do Sul) – figuras 1A e 1B.

O subsistema Sudeste configura a principal unidade no comando da inserção do país na divisão social do trabalho. É o subsistema urbano brasileiro mais povoado, mais urbanizado, mais denso, com a mais elevada participação na geração do produto interno bruto (PIB) nacional, organizado com base na rede de cidades com a mais ampla distribuição territorial de centros e com a maior proporção de municípios em metropolização (tabela 1). Distingue-se pela presença dos principais centros de gestão pública e empresarial, sob apoio de uma economia pautada na atividade industrial diversificada, comércio e serviços que se sobressaem pela especialidade, variedade, qualidade e sofisticação, atividades financeiras, tecnológicas, informações e comunicações. Uma multiplicidade multidirecional de fluxos materiais e imateriais perpassa esse território e o conecta nacional e internacionalmente, posicionando-o em condições de comparabilidade superior aos demais subsistemas.



Subsistemas urbanos regionais:
I. Sudeste; II. Sul; III. Central; IV. Nordeste; V. Norte; VI. Oeste.

Fonte: IBGE (2013).



Fonte: Moura; Pêgo (2016).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

TABELA 1

Informações gerais sobre os subsistemas urbanos – Brasil (2010)

Subsistema urbano	Sudeste	Sul	Central	Nordeste	Norte	Oeste	Brasil
Nº municípios	1.666	1.187	381	1.797	231	303	5.565
% na população do Brasil	42,19	14,35	5,29	27,71	6,28	4,19	100
Grau de urbanização	92,92	84,94	90,21	73,09	73,25	80,02	84,36
% na área total do Brasil	10,71	6,76	7,67	18,13	34,66	22,07	100
Densidade demográfica	88,23	47,57	15,46	34,23	4,06	4,25	22,4
% no PIB total do Brasil	56,14	15,95	6,96	13,37	4,05	3,53	100
% Mun. em metropolização	52,5	34,3	30,7	16,9	18,6	13,5	32,1
Nº centralidades ¹	232	185	53	236	32	64	802

Fonte: IBGE – Censo Demográfico (2010); Regic 2007; Moura, Pêgo (2016).

Nota: ¹Metrópoles, capitais regionais, centros subregionais e centros de zona.

O subsistema Sul tem a economia pautada em uma indústria diversificada, com segmentos da metalmeccânica no eixo urbanizado da porção leste, desde a aglomeração de Curitiba, leste catarinense até a de Porto Alegre e Caxias do Sul; e a agroindústria na oeste, em áreas com relevante produção de grãos e desenvolvimento da pecuária. Tem a segunda maior participação no PIB do país, também a segunda maior densidade demográfica entre os subsistemas e mais de 1/3 de seus municípios se classifica na escala em metropolização. O subsistema Central caracteriza-se por atividades diversificadas do secundário e do terciário, centradas no núcleo urbano, que envolve as regiões de influência das duas metrópoles, Brasília e Goiânia, assim como por extensas áreas nas quais expande o agronegócio. É o segundo subsistema quanto ao grau de urbanização e quase 1/3 de seus municípios classificam-se na escala em metropolização.

O subsistema Nordeste historia o início da colonização brasileira, a formação das primeiras cidades e da capital federal, como Salvador. Em sua rede urbana articula o maior conjunto de centralidades nas classes superiores e intermediárias entre todos os subsistemas. Possui o maior número de municípios e a segunda maior concentração de população. Sua economia

tradicional tem se transformado, diante dos efeitos da produção irrigada do semiárido, do avanço do agronegócio e pela presença de grandes projetos de mineração e de geração de energia. O subsistema Norte ocupa a maior porção da área territorial do Brasil, entre os subsistemas, permeada por unidades de conservação e terras indígenas. Suas áreas florestadas e o substrato rico em minérios sofrem pressão pelo avanço da fronteira econômica, além de terem também atraído grandes infraestruturas de geração de energia e grandes projetos de mineração. Conseqüentemente, depara com sérios problemas sociais e ambientais.

No caso do subsistema Oeste, as regiões de influência trasladadas da rede de São Paulo participam do mesmo processo de inserção em novas frentes de expansão econômica no território que as regiões ampliadas desse subsistema, e também com estas integram o conjunto de estados fronteiriços enquadrados no “arco central” (Brasil, 2010). Sem se desvincularem da rede de cidades sob influência de São Paulo, cumprem o papel de elo entre Sudeste e Oeste brasileiro. Tem a segunda maior participação na área territorial do Brasil e a menor concentração de população.

Em relação aos sistemas anteriormente definidos pelo Ipea, as características atuais do urbano brasileiro sugerem diferenciações entre unidades anteriormente mais agregadoras. É o caso do Centro-Sul, ora desmembrado em Sudeste e Sul; do Centro-Norte, ora desmembrado em Norte, Central e Oeste. Apenas o Nordeste se mantém com a mesma composição anterior.

4 O QUE FACILITA OU LIMITA AS ARTICULAÇÕES COM PAÍSES SUL-AMERICANOS?

Concorda-se com Egler (2011) que o sistema urbano da América do Sul, como uma unidade, ainda se encontra em construção inicial, sob efeito das acentuadas transformações econômicas e sociais, pelas quais passa o subcontinente, marcadas por forte dinâmica migratória e existência de amplas fronteiras de recursos em fase de ocupação. Nessa construção, a unidade do sistema tende a emergir com a expansão da fronteira agrícola, que induz a criação e expansão de cidades e que, com isso, aproxima países vizinhos, modifica o caráter da fronteira e redefine a rede de cidades em uma escala subcontinental.

Algumas cidades extrapolam a abrangência de sua centralidade, a partir de fluxos e conexões urbanas de longa distância, aéreas ou terrestres, e tornam-se os principais elos da estrutura urbana sul-americana. São Paulo, Rio de Janeiro e Buenos Aires, voltadas para o Atlântico, historicam e mantêm relações fortes com Europa e América do Norte, o que as consolida nas posições superiores da hierarquia urbana (Montoya, 2009; Egler, 2015). Essas mudanças são os nós sul-americanos da rede mundial de cidades e as principais aglomerações apontadas em estudos sobre o subcontinente. Mais recentemente, as relações abertas pelos países asiáticos vêm fortalecendo novas conexões e podem reposicionar em um futuro próximo algumas das demais cidades, particularmente as capitais nacionais de países voltados para o Pacífico, casos de Santiago, Lima e Bogotá.

A partir das relações e dos fluxos de conexão entre os centros principais, muitos são os olhares sobre a organização das redes e sistemas urbanos regionais na América do Sul. Egler (2015) aponta dois grandes conjuntos espaciais diferenciados: “*i*) o Cone Sul, estruturado principalmente pelas interações entre Rio de Janeiro, São Paulo, Buenos Aires e Santiago; e *ii*) o Arco Andino e o Caribe, que se articula por meio de Lima, Guayaquil, Bogotá e Caracas” (Egler, 2015, p. 68). Toda uma rede de metrópoles e centros regionais interage com as centralidades destacadas, que podem ser consideradas as principais vértebras da estrutura urbana sul-americana.

Outros estudos reforçam a presença desses dois grandes conjuntos na estruturação do território do subcontinente e dão destaques a outras unidades. Montoya (2009) refere-se a uma rede urbana fragmentada e particulariza os sistemas urbanos sul-americanos em: *i*) Andes setentrionais, a partir do alinhamento Quito-Bogotá-Caracas, com conexão débil; *ii*) sistemas nacionais, como os do Equador e do Peru; *iii*) o vazio do centro andino amazônico, limitado pelas barreiras orográficas; e *iv*) Brasil, com destaque para São Paulo, amparada no poder da economia regional, que permitiu a formação de um mercado regional sem paralelo no resto do subcontinente.

Relatório da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal, 2012) salienta que o espaço sul-americano não é homogêneo e único, mas um conjunto de nós distintos que conformam os sistemas de cidades de cada país. As Nações Unidas (United Nations, 2012) adotam um agrupamento híbrido baseado em critérios geográficos: *i*) Brasil, separadamente; *ii*) Cone Sul, formado por Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai; e *iii*) Arco Andino-Equatorial, composto por um conjunto de países, do Suriname à Bolívia.

Cuervo (2016) sugere a existência de três vértices ou três arcos urbanos: o vértice Atlântico Norte, ao redor das cidades litorâneas do Norte do Brasil; o vértice Atlântico Sul, polarizado pelas áreas metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Buenos Aires, e que se estende até Santiago; e o vértice Andino, que articula Bolívia, Equador, Colômbia e Venezuela, países com menor concentração na aglomeração principal e processos de povoamento com a trilogia serra, selva e costa, esta exceto na Bolívia.

Também são unânimes esses diferentes olhares ao apontarem as áreas de rarefação da ocupação: Amazônia, nos limites territoriais dos países; grandes áreas do deserto de Atacama; Chaco paraguaio; e Patagônia austral. Porém, no interior do subcontinente, inclusive na amplidão da Amazônia, inúmeros povoados registram fluxos migratórios e intensa comutação entre países limítrofes e indicam que, a despeito da aparente desintegração ou baixo despoamento dessa porção do território, a interação entre os povos é uma constante. É o que se observa nos polígonos de Thiessen e no modelo gravitacional, analisados por Egler (2015): os primeiros mostram que as relações entre centros e povoados cruzam a fronteira, formando pequenas regiões transfronteiriças com elevada interação; o segundo mostra que as relações perpassam grandes distâncias em fluxos que cruzam os países adentro e podem transformar as estruturas intra e interurbanas, consolidando os conjuntos espaciais já assinalados.

A presença de cidades próximas à fronteira demarca áreas de influência comum ao mesmo tempo em que funcionam como conectores entre países, casos de Manaus, Cuiabá, Dourados, Porto Velho, Rio Branco e Boa Vista (Brasil), San Miguel de Tucumán e Mendoza (Argentina), Asunción (Paraguai), Santa Cruz de la Sierra (Bolívia), Bucaramanga (Colômbia), Pucalpa e Iquitos (Peru), Ciudad Guayana e Ciudad Bolívar (Venezuela) – Egler, 2015.

De modo geral, o estreitamento de relações entre os países sul-americanos necessita de melhores condições infraestruturais e políticas que garantam sustentação no curto, médio e longo prazos. No Brasil, enquanto a rede de cidades dos subsistemas Sudeste, Sul, Central e Oeste são contempladas por uma malha viária de maior penetração que viabiliza importantes conexões com os países vizinhos, particularmente Uruguai, Argentina, Paraguai, Bolívia, Peru, bem como Chile e Equador. Nos subsistemas Norte e Nordeste do país, as conexões são mais precárias. No caso do subsistema Norte, as vias terrestres chegam a ser intermitentes, por vezes sem infraestrutura que permita acessar ou cruzar a fronteira e alcançar as principais cidades dos países vizinhos, com isso, muitos dos deslocamentos na

porção Amazônica ocorrem majoritariamente por meio fluvial. Tais limitações dificultam as conexões com Colômbia, Guiana, Suriname e Guiana Francesa; mesmo assim, há boas ligações com a Venezuela, a partir de Boa Vista.

Projetos previstos no âmbito da Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), como foro técnico do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), órgão da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), podem ampliar as possibilidades de articulação e conexão entre os subsistemas urbanos regionais brasileiros e os países do Subcontinente (Moura; Pêgo, 2016). Esses projetos, predominantes em infraestrutura econômica,⁴ têm destaque na área de transportes (rodovia, ferrovia, aéreo e hidrovia), além de geração de energia elétrica e telecomunicações. Têm como objetivo estratégico a integração física e o desenvolvimento socioeconômico da região. Ao mesmo tempo, provocam impactos sociais e ambientais nem sempre positivos nas regiões e comunidades onde se alocam.

Entre os 31 projetos da agenda de prioridades do Cosiplan, dá-se destaque aos destinados ao Norte do subcontinente, como as rotas de conexão entre Ciudad Guayana (Venezuela)/Georgetown (Guiana)/Albina (Suriname); ou a rota Boa Vista/Bonfim/Lethem/Linden/Georgetown (estas nas Guianas); ligação rodoviária Manaus/Caracas/Georgetown/Paramaribo; e também a conexão Porto Velho/Costa Peruana. Sem desmerecer os demais projetos priorizados, estes se referem a regiões mais carentes de ligações entre centros. Além desses projetos, dois grandes surgem como importantes pontos de integração física na América do Sul, quais sejam: a ferrovia Transcontinental e o túnel Água Negra (rodoviário e ferroviário) ligando a Argentina e o Chile.

A ferrovia Transcontinental, ou EF-354,⁵ é denominada Ferrovia de Integração do Centro-Oeste (Fico) e está planejada para ter 4.400 km de extensão em território brasileiro, ligando o porto de Açu (RJ) à localidade de Boqueirão da Esperança (AC), como a maior parte de ligação entre os oceanos Atlântico, no Brasil, e Pacífico, no Peru. Tem como objetivo: *i*) criar alternativas com custo mais baixo para o transporte de cargas de longa distância; *ii*) favorecer a multimodalidade; *iii*) contribuir para a interligação da malha ferroviária brasileira; *iv*) ser uma alternativa de logística para o escoamento da produção agrícola e de mineração para os portos das regiões Norte e Nordeste; e *v*) incentivar investimentos ao longo do seu trajeto. Essa ferrovia é de grande interesse do governo Chinês e deverá ser, em grande parte, financiada por esse governo.

Quanto ao túnel Água Negra,⁶ terá cerca de 14 km de extensão e ligará a província de San Juan (Argentina) à região de Coquimbo (Chile). Tem um investimento estimado em US\$ 1,6 bilhão, com financiamento aprovado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Foi criada, em 2010, a empresa binacional Ente Binacional Túnel Água Negra (Ebitan) para fazer toda a gestão de elaboração e de construção do projeto e a previsão de construção é de aproximadamente 10 anos.

4. Que dá suporte ao setor produtivo: energia (elétrica, petróleo e gás natural); transportes [rodovia, ferrovia, aéreo e hidrovia (incluindo portos)]; e telecomunicações.

5. Disponível em: <goo.gl/2ISv7u>. Acesso em: 21 out. 2016.

6. Disponível em: <goo.gl/eUxZoM>. Acesso em: 21 out. 2016.

5 ALGUMAS CONCLUSÕES

Apesar de uma estrutura urbana consolidada e articulada a partir de São Paulo e sua rede metropolitana, a heterogeneidade e a diversidade do território nacional levam a rede de cidades e suas regiões de influência a se organizarem em subsistemas urbanos peculiarizados regionalmente. Entre os subsistemas e em seu interior, registram-se disparidades na distribuição territorial da população, das atividades produtivas, da infraestrutura e dos serviços urbanos, assim como da distribuição dos centros.

Tais diferenças entre os subsistemas confirmam sua condição como componentes de processos socioespaciais do desenvolvimento e da evolução histórica do território nacional; suas configurações espaciais expressam os movimentos da ocupação, da formação socioeconômica e a inserção diferenciada de cada porção do território na divisão social do trabalho, a trazer como resultado uma urbanização em diferentes escalas.

No conjunto do território, nem todos os subsistemas urbanos beneficiam-se de meios de transporte e de comunicação que garantam conectividade e mobilidade, e a falta dessas condições restringe a possibilidade de desenvolver sinergias, de facilitar a interação – e mais ainda a integração regional. Vias que, distintamente em cada subsistema, ramificam-se com maior ou menor amplitude, ou se complementam com sistemas fluviais caracterizados por grande precariedade nas condições do curso e das frotas, como se dá no subsistema Norte; vias que, ao se tornarem raras em algumas regiões do país, criam situações de isolamento, sem, no entanto, impedirem processos de interação local e mesmo entre países vizinhos que enfrentam as mesmas ausências. Em outros subsistemas, a malha viária mais densa e ramificada sustenta a configuração de arranjos espaciais de grande dimensão e complexidade, que funcionam como centros de decisão e de articulação internacional.

Essa desigualdade de condições dificulta a consolidação de um sistema urbano brasileiro ou mesmo de subsistemas urbanos efetivamente articulados entre si e internacionalmente, pois ainda carecem de políticas públicas e investimentos que garantam a circulação e a fluidez entre centralidades, independentemente das fronteiras entre países. As características de cada conjunto apontado exigem diferentes estratégias de intervenção, e recursos a políticas voltadas a estreitar relações, a consolidar a base econômica dos centros e de suas áreas de influência, e à integração regional do subcontinente. Exigem ainda que as formulações sejam compatíveis a cada escala da urbanização e à interação entre as diferentes escalas.

Os subsistemas urbanos regionais do Brasil e os agrupamentos variados (os cones, vértices ou arcos) analisados encontram-se ainda a enfrentar e a superar as dificuldades impostas pelo ritmo acelerado e diferenciado das transformações econômicas e sociais pelas quais passa o território sul-americano. A expansão e a ocupação de novas fronteiras, a emergência de cidades e aglomerações e o reforço dos laços de conexão e interação entre os centros podem fortalecer vínculos e ligações, consolidando um sistema unificado, diversificado, menos assimétrico, portanto mais apto a práticas cooperadas interfederativas, entre as várias instâncias nacionais e subcontinentais, e à efetivação de políticas urbanas e regionais que alcancem o desenvolvimento e a integração regional.

Dada a característica física do continente sul-americano de possuir dois grandes obstáculos, Cordilheira dos Andes e Amazônia, e ter o sistema urbano, enquanto uma unidade, ainda em construção, todos os projetos de infraestrutura econômica que fazem parte da carteira do Cosiplan mais a ferrovia Transcontinental e o túnel Água Negra, vêm ao encontro de tornar o sistema urbano do continente mais integrado e possível de ser cada vez mais consolidado.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da Faixa de Fronteira**. Brasília: Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça, 2010.
- CEPAL - COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Población, territorio y desarrollo sostenible**. Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo, Ecuador, 2012, 243 p.
- CORRÊA, R. L. A rede urbana brasileira e a sua dinâmica: algumas reflexões e questões. *In*: SPÓSITO, M. E. B. (Org.). **Urbanização e cidades: perspectivas geográficas**. Presidente Prudente: [s.n.], 2001.
- CUERVO, M. **A rede urbana continental e a fronteira**. Debate proferido durante a oficina de trabalho Fronteiras do Brasil: uma análise de políticas públicas, 15 e 16 de junho de 2016, no Ipea, Brasília.
- DAVIDOVICH, F. Brazilian urban settlement. *In*: BOURNE, L.S.; SINCLAIR, R.; DZIEWONSKI, K. (Eds.). **Urbanizations and settlement systems**. International perspectives. Oxford University Press, 1984.
- EGLER, C. A. G. A formação da rede de cidades na América do Sul. Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia, 9., 2011, Goiânia, Goiás. **Anais...** Goiânia: Enanpege, 2011.
- EGLER, C. A. G. Referenciais básicos para uma metodologia de identificação do sistema urbano da América do Sul. *In*: FURTADO, B.; PÊGO, B. (Coords.). **Rede urbana e integração produtiva no Brasil e na América do Sul**. Brasília: Ipea, Cepal, Iparde, 2015. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <<http://goo.gl/A0dMT1>>. Acesso em: 14 out. 2016.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico de 2010**. Disponível em: <goo.gl/QCWAjo>.
- _____. **Regiões de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- _____. **Divisão urbano-regional**. Diretoria de Geociências, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.
- _____. **Logística dos transportes**. Diretoria de Geociências, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**: configurações atuais e tendências da rede urbana. Brasília: Ipea, IBGE, Unicamp, 2001.
- MONTOYA, J. W. Globalización, dependencia y urbanización: la transformación reciente de la red de ciudades de América Latina. **Revista de Geografía Norte Grande**, v. 44, p. 5-27, 2009.
- MOURA, R.; PÊGO, B. **Aglomeraciones urbanas no Brasil e na América do Sul**: trajetórias e novas configurações. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão n. 2203).
- SANTOS, M. **Crescimento nacional e a nova rede urbana**: o exemplo do Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, v. 29, n. 4, p. 78-92, out.-dez., 1967.
- _____. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.
- UNITED NATIONS. Habitat. **Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos**. Estado de las ciudades de América Latina y El Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana. Habitat, agosto de 2012, 196 p.

