

REGIÃO E PLANEJAMENTO: teorias, conceitos e práticas de intervenção na Região Metropolitana de Goiânia-GO¹

Lorena Cavalcante Brito

Doutora em Geografia. Mestre em Projeto e Cidade. Docente do curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário Alves Faria, Campus Perimetral, Goiânia, Goiás, Brasil²
lorena@lorenacavalcante.com

Celene Cunha Monteiro Antunes Barreira

Doutora em Geografia. Docente do Programa de pós-graduação em Geografia do Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, Campus Samambaia, Goiânia, Goiás, Brasil³
celene_monteiro_barreira@ufg.br

RESUMO: O artigo apresenta uma reflexão sobre o conceito de região metropolitana na geografia, tendo como fio condutor textos da geografia clássica até leituras contemporâneas. Para atingir tal intento, pretende-se analisar o conceito tradicional de região, discorrer sobre a urbanização, regionalização e planejamento urbano e demonstrar o processo de constituição da Região Metropolitana de Goiânia (RMG), buscando compreender desde quando ela existe, quais municípios entraram, quais foram excluídos, bem como sua atual composição. Pode-se afirmar que a RMG é uma construção, fruto de sua condição de instrumento político-administrativo — instrumento que não surge de um local sentido, vivido. Não se percebe coesão em uma região metropolitana tão espraiada, com a inclusão de municípios díspares, por vezes com baixa ou nenhuma integração. Configura-se uma verdadeira colcha de retalhos que clama por ordenação e integração em prol de uma vida mais digna para os seus cidadãos.

Palavras-chave: Região; Planejamento Urbano; Região Metropolitana de Goiânia.

REGION AND PLANNING: theories, concepts and practices of intervention in the Metropolitan Region of Goiânia, Goiás, Brazil

ABSTRACT: This article presents a reflection on the concept of metropolitan region in geography, guided by texts ranging from classical geography to contemporary readings. In order to fulfill this intent, we intend to analyze the traditional concept of region, discuss urbanization, regionalization and urban planning and demonstrate the process of constitution of the Metropolitan Region of Goiânia (RMG). The study seeks to understand since when it exists, which municipalities were included or excluded, as well as its current composition. It can be stated that the RMG is a construction — a product of its role as a political-administrative instrument rather than a region that is experienced or felt. There is no perceived cohesion in such a widespread metropolitan region, which includes disparate municipalities in its composition, sometimes with little or no integration. What emerges is a true patchwork that demands coordination and integration in favor of a more dignified life for its citizens.

Keywords: Region; Urban Planning; Metropolitan Region of Goiânia.

REGIÓN Y PLANIFICACIÓN: teorías, conceptos y prácticas de intervención en la Región Metropolitana de Goiânia-GO.

RESUMEN: Este artículo presenta una reflexión sobre el concepto de región metropolitana en geografía, teniendo como hilo conductor desde textos desde la geografía clásica hasta lecturas contemporáneas. Para cumplir con este propósito, pretendemos analizar el concepto tradicional de región, discutir urbanización, regionalización y planificación urbana y demostrar el proceso de constitución de la Región Metropolitana de Goiânia (RMG), tratando de entender desde cuándo existe, qué municipios han entrado, que han salido, así como su composición actual. Se puede decir que la RMG es una construcción, fruto de su condición de instrumento político administrativo. Sí, un instrumento, ya que no surge de un

¹ Esse artigo é resultado da disciplina Teoria e Método, cursada pela autora enquanto doutoranda no Programa de Pós-graduação em Geografia do Instituto de Estudos Socioeconômicos da Universidade Federal de Goiás, sob a orientação da Profa. Dra. Celene Cunha Monteiro Antunes Barreira.

² Endereço para correspondência: Centro Universitário Alves Faria, Avenida Perimetral Norte, 4129, Vila São João Vaz, Goiânia – GO, CEP: 74.445-190.

³ Endereço para correspondência: Universidade Federal de Goiás, Instituto de Estudos Socioambientais, Av. Esperança, s/n, Campus Samambaia, Goiânia - GO, CEP: 74001-970.

lugar vivido, sentido. No se percibe cohesión en una región metropolitana tan extendida, con la inclusión de municipios dispares en su composición, a veces con poca o ninguna integración con la RMG. Un verdadero mosaico que reclama el orden y la integración en favor de una vida más digna para sus ciudadanos.

Palabras clave: Región; Planificación urbana; Región Metropolitana de Goiânia.

Introdução

Ao observar a transformação do conceito de região ao longo da história do pensamento geográfico, Fernandes *et al.* (2016) ressaltam a sua vinculação ao amplo e recorrente debate entre geografia geral e geografia regional. Para os autores, impõe-se ora uma, ora outra dessas perspectivas, como se a própria história da geografia fosse um ir e vir entre posições mais racionalistas, valorizadoras do geral e/ou da teoria, e posições mais particularistas, valorizadoras do empírico e/ou das diferenças espaciais.

Para Kayser (1968, p. 284):

Uma região é sobre a terra, um espaço preciso, mas não é imutável, inscrito em um quadrado natural determinado, e que responde a três características essenciais: os laços existentes entre seus habitantes, sua organização em torno de um centro dotado de certa autonomia, e sua integração funcional em uma economia global. Ela é o resultado de uma associação de fatores ativos e passivos de identidades variáveis, cuja dinâmica própria está na origem de equilíbrios internos e da projeção espacial.

O conceito de região pode ser trabalhado de várias formas, dentre elas do ponto de vista das correntes do pensamento geográfico (Corrêa, 2003), do ponto de vista de suas categorias de análise (Barreira, 2002; Fernandes, 2016), dos seus fatores de formação (Kayser, 1968), entre outros. Tal diversidade representa um desafio tanto para os geógrafos quanto para os profissionais de outras áreas que também se debruçam sobre o planejamento urbano.

As regiões metropolitanas constituem o lócus da vida contemporânea, concentrando em seus domínios as principais cidades brasileiras. Para estudá-las é importante entender e aprofundar as definições e conceitos, análise aqui realizada no âmbito da geografia.

O processo de metropolização no Brasil nas últimas décadas tem se refletido na dinâmica territorial do país. A urbanização intensificada na década de 1940 contribuiu para isso, uma vez que a industrialização colaborou para uma mudança na dinâmica urbana brasileira, demandando novas políticas de ordenamento. A institucionalização das Regiões Metropolitanas (RM), por meio da Lei Complementar nº 14, de junho de 1973, foi um marco inicial para a consolidação do conceito de metropolização no Brasil, apesar de a temática já permear a Constituição Federal de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969 (Brasil, 1973).

A premissa é a de que há um hiato entre as regiões tradicionalmente descritas e estudadas pela geografia clássica e as atuais regiões metropolitanas — arranjos político-econômicos que não necessariamente levam em consideração a unidade e/ou continuidade territorial entre municípios, bem como a coesão, identidade, território ou cultura.

Nesse contexto, o presente trabalho pretende contribuir estabelecendo como objetivo geral compreender a Região Metropolitana de Goiânia analisando como o planejamento se apropria da estratégia de regionalizar para respaldar a institucionalização do espaço. Para tanto, serão investigados: i) o conceito de região estabelecido na geografia clássica e os desdobramentos desse conceito até os dias atuais; ii) discussão sobre o planejamento e as estratégias espaciais, bem como a urbanização brasileira no contexto da metropolização; iii) estudo de caso na Região Metropolitana de Goiânia.

Para cumprir tal intento, o procedimento metodológico a ser adotado será o da pesquisa e revisão bibliográfica tanto normativa (leis, decretos, entre outros) quanto teórica

(considerando os conceitos região, regionalização, cidade-região, metrópole, metropolização, região metropolitana, entre outros), com levantamentos documentais e de dados.

A justificativa é a de que, como todos os conceitos geográficos, o de região provém de uma problemática a ser debatida, respondida e/ou renovada. Pretende-se abordar o conceito de região, seu desdobramento enquanto instrumento de planejamento político-administrativo e consequente rebatimento sobre o espaço urbano e assim contribuir para a contínua reflexão acerca do conceito.

Como resultado destaca-se que as regiões metropolitanas brasileiras são institucionalizadas, configurando-se como unidades de planejamento e que os processos socioespaciais não são capturados pelo recorte institucional.

O conceito de região em Geografia

São considerados basilares para a geografia os seguintes conceitos: espaço, território, região, paisagem e lugar. Particularmente, no presente artigo, interessa-nos o conceito de região. Faz-se necessário realçar que não há convergência absoluta entre os estudiosos em relação a quais são os conceitos geográficos, nem mesmo existe consenso sobre a sua descrição, pois cada um encontra sua explicação de acordo com o paradigma no qual está incluso. Tal fato evidencia o dinamismo da geografia: prova disso é o próprio conceito de região, que vai assumindo características distintas conforme os paradigmas da geografia.

Corrêa (2003) alia o conceito de região ao de organização espacial e os classifica como fundamentais para a história da geografia, situando-os no centro da discussão sobre o seu objeto. Isto porque, de acordo com o autor, “são básicos para compreender o caráter distinto da geografia no âmbito das ciências sociais, indicando a via geográfica de conhecimento da sociedade, quer dizer, das relações entre natureza e história” (Corrêa, 2003, p. 5). Defende ainda, para a sua compreensão, a necessidade de se ter certa informação da evolução do pensamento geográfico desde o final do século XIX, quando a geografia assume o caráter de disciplina acadêmica.

Já de acordo com Leite (1994) – para quem o conceito de região não pode prescindir do conceito de paisagem –, a partir da sedentarização do homem, quando houve a troca da vida nômade pela atividade localizada, é que surge a primeira ligação estável entre ele e o espaço que o circundava. Essa transformação permitiu o desenvolvimento da produção para a sobrevivência, por meio da aquisição de diversos conhecimentos e o consequente desenvolvimento das técnicas de produção que, utilizando os recursos disponíveis num determinado lugar, iniciaram o processo de regionalização.

No percurso do trabalho aqui apresentado, evidencia-se a importância do conceito de diferenciação de lugares para a compreensão do próprio conceito de região. Corrêa (2003, p. 8), afirma que “a geografia tem suas raízes na busca e no entendimento da diferenciação dos lugares, regiões, países e continentes, resultantes das relações entre os homens e entre estes e a natureza”.

Leite (1994), na mesma linha de pensamento corrobora:

Embora seja difícil estabelecer com precisão o significado da palavra região, é certo que, seja qual for sua definição, está intimamente ligada às formas de produção que vigoram em determinado momento histórico. O processo de diferenciação de áreas, ou regionalização, inicia-se mediante contatos comerciais, migrações e conquistas e assume ritmos distintos, isto é, duração e intensidade variadas. Em determinados momentos, a regionalização se dá com maior rapidez e profundidade, fazendo com que a diferenciação de áreas seja muito notável. Em outros momentos esse processo não ocorre ou é extremamente lento? Uma região é uma área que tem uma categoria histórica. No curso da evolução social, muda com relação aos seus conteúdos e quanto

ao grau de diferenciação interna, podendo também alterar-se territorialmente em uma ou outra medida (Leite, 1994, p. 14).

Para Santos (1988, p. 48–49):

Uma região é, na verdade, o *locus* de determinadas funções da sociedade total, em um momento dado. [...] A cada momento histórico, pois, o que se convencionou chamar de região, isto é, um subespaço do espaço nacional total, aparece como o melhor lugar para a realização de um certo número de atividades.

A necessidade de organizar o espaço, de acordo com determinados critérios sejam eles econômicos, sociais, de homogeneidade ou de integração entre áreas díspares, via planejamento territorial urbano fez com que o conceito de região esteja mais presente do que nunca na geografia. E este fenômeno não é relativamente recente, pois de acordo com Frémont (1980, p. 11–12):

Em pela actualidade (1976, parênteses nosso), a região tornou-se objeto político, material operacional para técnicos, terreno de descontentamento para reivindicações ou revoltas, discurso para homens políticos no poder. [...] nos países em vias de desenvolvimento, os contrastes são por vezes ainda mais palpáveis. [...] Por todo o lado, na América Latina, [...] os contrastes das densidades de ocupação do solo, os desequilíbrios do espaço econômico, as especificidades das áreas culturais fazem do problema regional uma realidade.

Concluindo, para Leite (1994, p. 106–108):

[...] regiões administrativas são instrumentos legais de regulamentação da organização do território e, nesse sentido, sua força é apenas normativa, dependendo da economia de mercado para a concretização de seus objetivos. Desse modo, as regiões administrativas, enquanto modelos teóricos de organização regional, não têm o poder de submeter todos os lugares de uma região às suas políticas de desenvolvimento, porque as ações da iniciativa privada não se exercem de forma homogênea sobre toda a região. Desse modo, as regiões de governo, a exemplo das regiões administrativas ou das regiões metropolitanas, são um conjunto de municípios ao qual é atribuída uma função territorial específica dentro de uma determinada política de desenvolvimento econômico.

A Geografia é uma ciência que, como outra qualquer, está em constante processo de transformação. Desde seu surgimento e sistematização, a ciência geográfica passou — e ainda passa — por diferentes abordagens conforme suas diversas correntes, conforme será analisado a seguir.

Os paradigmas em Geografia

Com a modernização e o aprimoramento dos métodos científicos a Geografia passou a se orientar por cinco paradigmas que servem até os dias atuais como padrões ou modelos para seus estudiosos. Para Corrêa (2003) a disciplina se consolida academicamente a partir de 1870:

Até então, e desde a Antigüidade, a geografia compunha um saber totalizante, não desvinculado da filosofia, das ciências da natureza e da matemática. Com Varenius no século XVII, Kant no XVIII, e Humboldt e Ritter já na primeira metade do XIX, a geografia vai gradativamente configurando um conhecimento específico, sem, contudo, perder de vez a visão globalizante da realidade (Corrêa, 2003, p. 8).

Assim, para o autor, as últimas décadas do século XIX caracterizam-se por dois processos fundamentais para a história do homem e da Geografia: de um lado, o capitalismo inicia um movimento de concentração de capitais, gerando poderosas corporações monopolistas e uma nova expansão territorial, características da fase imperialista. O outro processo, que se vincula ao primeiro, é o da fragmentação do saber universal em várias disciplinas.

O primeiro paradigma a caracterizar essa nova fase da ciência geográfica foi o determinismo ambiental, que emergiu nesse mesmo contexto histórico de transição do capitalismo concorrencial para um modelo econômico monopolista e imperialista (Corrêa, 2003).

Na realidade, o determinismo ambiental configura uma ideologia, a das classes sociais, países ou povos vencedores, que incorporam as pretensas virtudes e efetivam as admitidas potencialidades do meio natural onde vivem. Justificam, assim, o sucesso, o poder, o desenvolvimento, a expansão e o domínio. [...] transformava-se assim em natural, portanto fora do controle humano, uma situação que é econômica e social, histórica, portanto, denominada imperialismo (Corrêa, 2003, p. 9-10).

Como reação ao determinismo ambiental surge, na França no final do século XIX, na Alemanha no começo do XX e nos Estados Unidos na década de 1920, outro paradigma da geografia, o possibilismo. À semelhança do determinismo ambiental, a visão possibilista focaliza as relações entre o homem e o meio natural, mas não o faz considerando a natureza determinante do comportamento humano (Corrêa, 2003).

Para Vidal de La Blache, expoente do possibilismo, as relações entre o homem e a natureza eram bastante complexas.

Vidal de la Blache redefine o conceito de gênero de vida herdado do determinismo, conforme aponta Paul Claval (1974): trata-se não mais de uma consequência inevitável da natureza, mas de um acervo de técnicas, hábitos, usos e costumes, que lhe permitiram utilizar os recursos naturais disponíveis tal como Moraes (1981) a ele se refere. Os gêneros de vida pensados anteriormente exprimiam uma situação de equilíbrio entre população e os recursos naturais. Uma paisagem geográfica enquadraria, na verdade, a área de ocorrência de uma forma de vida. A paisagem geográfica tem, ainda, uma extensão territorial e limites razoavelmente identificáveis. Nestes termos, a região é a expressão espacial da ocorrência de uma mesma paisagem geográfica. O objeto da geografia possibilista é, portanto, a região e a geografia confunde-se, então, com a geografia regional (Corrêa, 2003, p. 13).

O método regional consiste no terceiro paradigma da geografia, opondo-se ao determinismo ambiental e ao possibilismo. De acordo com Corrêa (2003, p. 14):

[...] nele, a diferenciação de áreas não é vista a partir das relações entre o homem e a natureza, mas sim da integração de fenômenos heterogêneos em uma dada porção da superfície da Terra. O método regional focaliza assim o estudo de áreas, erigindo não uma relação causal ou a paisagem regional, mas a sua diferenciação de *per si* como objeto da geografia.

Portanto, a geografia do final do século passado e início deste vivenciava a disputa entre as correntes determinista e possibilista, não se valorizando o método regional. Ainda conforme Corrêa (2003), apenas a partir dos anos 1940, sobretudo nos Estados Unidos, a tradição de estudos de área assume expressão. O geógrafo norte-americano Hartshorne é identificado como figura central nesse processo, conferindo ao paradigma uma nova dimensão.

Para Hartshorne, o cerne da geografia é a regional que, como vimos, busca a integração entre fenômenos heterogêneos em seções do espaço terrestre. Estes fenômenos apresentam um significado geográfico, isto é, contribuem para a diferenciação de áreas. Da integração destes — estudados sistematicamente pelas outras ciências, surge a geografia como uma ciência de síntese (Corrêa, 2003, p. 15).

Corrêa (2003) afirma, ainda, que Hartshorne não concebe a região como objeto da geografia, mas enfatiza o método voltado à identificação das diferenciações de área, resultantes de uma integração única de fenômenos heterogêneos.

O objeto da geografia regional é unicamente o caráter variável a superfície da Terra — uma unidade que só pode ser dividida arbitrariamente em partes, as quais, em qualquer nível da divisão, são como as partes temporais da história, únicas em suas características (Hartshorne, 1978, p. 643–644).

A partir da proposição hartshorniana, a região é resultado de uma integração de natureza única de fenômenos heterogêneos, não admitindo a existência de outras leis sobre a superfície da Terra. Após a 2^a Guerra Mundial

[...] uma nova divisão social e territorial do trabalho éposta em ação, envolvendo introdução e difusão de novas culturas, industrialização, urbanização e outras relações espaciais. As regiões elaboradas anteriormente à guerra são desfeitas, ao mesmo tempo que a ação humana, sob a égide do grande capital, destrói e constrói novas formas espaciais, reproduzindo outras: rodovias, ferrovias, represas, novos espaços urbanos, extensos campos agrícolas despovoados e percorridos por modernos tratores, shopping centers etc. Trata-se de uma mudança tanto no conteúdo como nos limites regionais, ou seja, no arranjo espacial criado pelo homem (Corrêa, 2003, p. 17).

Essas transformações, por sua vez, inviabilizariam os paradigmas tradicionais da geografia “suscitando um novo, calcado em uma abordagem locacional: o espaço alterado resulta de um agregado de decisões locacionais” (Corrêa, 2003, p. 17). Ainda de acordo com o autor, essa nova geografia tem um papel ideológico a ser cumprido:

É preciso justificar a expansão capitalista, escamotear as transformações que afetaram os gêneros devida e paisagens solidamente estabelecidas, assim como dar esperanças aos “deserdados da terra”, acenando com a perspectiva de desenvolvimento a curto e médio prazo: o subdesenvolvimento é encarado como uma etapa necessária, superada em pouco tempo. A teoria dos pólos de desenvolvimento é um dos melhores exemplos desta ideologia (Corrêa, 2003, p. 17–18).

Ao contrário dos paradigmas anteriores, a nova geografia procura leis ou regularidades empíricas sob a forma de padrões espaciais, tais como técnicas estatísticas, da geometria (teoria dos grafos), o uso de modelos, entre outros métodos. É também denominada geografia teórica ou geografia quantitativa. Neste contexto, a região passa a ser:

[...] um caso particular de classificação, tal como se procede nas ciências naturais. E toda discussão sobre região no seu âmbito corresponde a uma crítica aos conceitos derivados do determinismo ambiental e do possibilismo. O conceito de organização espacial tem todas as condições para aparecerem a nova geografia. Pois o rápido processo de mudança locacional que se verifica no pós-guerra, afetando o arranjo sobre a superfície da Terra das formas criadas pelo homem, e envolvendo vultosos recursos, suscita a questão da

eficiência máxima de cada localização rearranjada. Eficiência máxima, naturalmente, na ótica do capital (Corrêa, 2003, p. 18).

Diante da insuficiência das abordagens anteriores, começa a se delinear uma geografia crítica. Para Corrêa (2003),

[...] entre os avanços realizados pela geografia crítica estão aqueles associados à questão da organização espacial, herdada basicamente da nova geografia. Trata-se, no caso, de ir além da descrição de padrões espaciais, procurando-se ver as relações dialéticas entre formas espaciais e os processos históricos que modelam os grupos sociais (Corrêa, 2003, p. 18).

Forma-se, assim, um novo paradigma, resultante de uma requalificação entre pensamentos clássicos e as contribuições da nova geografia, conforme se observa na discussão anterior e no resumo sistematizado no Quadro 1.

Quadro 1 – As principais correntes do pensamento geográfico

Conceito	Autores relacionados
a) Determinismo Ambiental Defende que as condições naturais, especialmente o clima e, em particular, a variação da temperatura ao longo das estações do ano, determinam o comportamento humano, interferindo na sua capacidade de progredir. Segundo essa perspectiva, o desenvolvimento estaria associado a áreas climáticas mais favoráveis.	Friedrich Ratzel, Ritter, Ellen Semple.
b) Possibilismo Considera a natureza como fornecedora de possibilidades para que o homem a modifique. O ser humano, portanto, é o principal agente geográfico.	Vidal de La Blache.
c) Método Regional Surge como oposição ao determinismo e ao possibilismo. Valoriza a integração de fenômenos heterogêneos em porções da superfície terrestre, sendo um marco na consolidação da geografia regional.	Varenius, Carl Ritter, Richthofen, Alfred Hettner, Richard Hartshorne.
d) Nova Geografia Desenvolve-se simultaneamente na Suécia, na Inglaterra e nos Estados Unidos, neste último como uma ferrenha crítica à geografia hartshoriana. Adota uma postura pragmática influenciada pelo planejamento estatal capitalista, e pelo positivismo lógico como método de apreensão do real, assumindo assim uma pretensa neutralidade científica. Na França, emerge associada à geografia econômica aplicada, em cujo centro situa-se Pierre George e a política de <i>aménagement du territoire</i> (ordenamento do território).	Pierre George Bernard Kayser.
e) Geografia Crítica (ainda em curso) Calcada no materialismo histórico e na dialética marxista. Além das acirradas críticas aos paradigmas que a precederam, as contribuições da	Elisée Reclus, Piotr Kropotkin, William Bunge, David Harvey, Yves Lacoste, Antonio Carlos Roberto de Moraes,

<p>geografia crítica são numerosas. Dizem respeito à reinterpretação, com base na teoria marxista, de aspectos anteriormente abordados pela nova geografia. Assim, reexamina-se a questão da jornada de trabalho, da terra urbana, da habitação, dos transportes regionais e da localização industrial. Introduz o papel do Estado e de diversos agentes da organização espacial: os proprietários fundiários, os industriais, os incorporadores imobiliários etc.</p>	<p>Wanderley Messias da Costa, Milton Santos.</p>
<p>f) Geografia Humanista (em curso) Busca compreender o mundo humano por meio dos estudos das relações das pessoas com a natureza, do seu comportamento geográfico e de seus sentimentos e ideias a respeito do espaço e do lugar. Surgiu no contexto das revoluções dos anos 1960 e 1970.</p>	<p>Yi-Fu Tuan, Anne Buttiner e Armand Frémont.</p>

Fonte: Corrêa (2003), George *et al.* (1968) e Silva *et al.* (2021). Organização e atualização: autoras (2024).

Conceituação de região

O percurso realizado até aqui evidencia a complexidade do conceito de região e as diferentes conceituações para os paradigmas da geografia. A este respeito, Corrêa afirma:

O termo região não apenas faz parte do linguajar do homem comum, como também é dos mais tradicionais em geografia. Tanto num como noutro caso, o conceito de região está ligado à noção fundamental de diferenciação de área, quer dizer, à aceitação da idéia de que a superfície da Terra é constituída por áreas diferentes entre si. A utilização do termo entre os geógrafos, no entanto, não se faz de modo harmônico: ele é muito complexo. Queremos dizer que há diferentes conceituações de região. Cada uma delas tem um significado próprio e se insere dentro de uma das correntes do pensamento geográfico. Isto quer dizer que, quando falamos em região, implicitamente, mas de preferência de modo explícito, estamos nos remetendo a uma das correntes já identificadas anteriormente (Corrêa, 2003, p. 22).

Para Gilbert *apud* Barreira (2002, p. 77), também aponta que “percebe-se com muita clareza e objetividade as diferentes abordagens de região utilizadas hoje em dia”. Ao analisar o conceito de região enquanto conceito geográfico, o autor o divide em três grupos de diferentes concepções, sem que haja uma verdadeira oposição ou conflito entre elas.

Portanto, embora baseadas em diferentes concepções filosóficas, essas correntes podem ser articuladas de forma harmônica quanto ao comportamento social (vide Quadro 2).

Quadro 2 – Resumo do conceito de região por Anne Gilbert

Conceito de região e suas categorias de análise		
Autor	Conceito	Autores relacionados
Anne Gilbert (1988)	<p>a) Região como resposta ao capitalismo A regionalização decorre de diferentes processos combinados, como a divisão social pelo trabalho, a acumulação do capital que origina redes de processos e define bases territoriais, a reprodução da força de trabalho e a organização espacial da população, além da ação dos processos políticos e ideológicos de dominação usados na manutenção das relações sociais de produção. Para os autores que trabalham com esta concepção (relacionados ao lado) assentada na economia política, a circulação do capital tem um papel fundamental na diferenciação regional. Daí a definição de região como uma forma de articulação concreta das relações de produção em determinado tempo e lugar. Percebe-se a valorização de uma relação na qual os processos sociais presidem as adaptações das populações ao meio natural.</p>	Corragio, Massey, Smith, Harvey, Lipietz, Urry.
	<p>b) Região como um ponto de identificação A região é definida como um ponto específico de relações culturais entre um grupo e seus lugares particulares; ou seja, baseia-se numa certa consciência dos habitantes da existência de uma cultura comum e de suas diferenças em relação a outros grupos. Os representantes dessa corrente (relacionados ao lado) têm em comum o sentido de região como a apropriação simbólica de uma porção do espaço, apesar de apresentarem valorizações diferentes para questões como a forma de colocar ordem no mundo natural, o sentimento coletivo, o sistema relacional etc.</p>	Tuan, Claval, Ley e Frémont.
	<p>c) Região como um meio de interação social Trata-se, portanto, de uma visão política de região baseada na ideia de que dominação e poder constituem os fatores fundamentais de diferenciação entre as áreas.</p>	Pred, Thuirft, Gregory, Johnstan, Paasi e Raffestin.

Fonte: Barreira (2002). Organização: autoras (2024).

O que há em comum nas três vertentes é o reconhecimento de que a diferenciação de áreas persiste no mundo atual. Não compartilham, portanto, da ideia de uma crescente homogeneização global, nem da tese do desaparecimento das regiões. Na verdade, apontam a existência de um processo contínuo de formação e transformação regional, impulsionado por uma dinâmica complexa e multifatorial. Considerando esse conjunto de proposições, não é relevante optar por uma ou por outra, uma vez que todas trazem grandes contribuições conceituais. Com efeito, resulta mais proveitoso articulá-las de forma conjunta e simultânea, uma vez que não são conflitantes. Dessa apropriação integrada pode resultar uma resposta às

necessidades de compreender a região na atualidade (Barreira, 2002). Para Fernandes *et al.* (2016, p. 437):

[...] A grande questão associada à região diz respeito, assim, à diferenciação do espaço geográfico. Em sentido lato, a região identificada a partir dos distintos fenômenos ou processo que, dependendo do contexto geo-histórico (e também filosófico-epistemológico), seriam considerados os principais responsáveis por essa diferenciação, tanto no sentido de diferenças de natureza como de grau – as desigualdades.

Os autores identificam diversos tipos de região, que vão desde aquelas fundamentadas em aspectos naturais (regiões naturais), até aquelas estruturadas a partir de bases econômicas, político-administrativas ou simbólico-culturais. Nesse último caso, surgem as chamadas ‘regiões vividas’, cuja configuração pode se dar tanto pela relativa homogeneidade espacial — como nas regiões zona, presentes na geografia clássica francesa, especialmente em Vidal de La Blache, e no primeiro Hartshorne (1978) — quanto pela coesão e articulação entre polos e fluxos — as regiões-rede, como as funcionais ou polarizadas.

Além disso, em sentido estrito, os autores observam que a “[...] região também aparece tradicionalmente associada a fenômenos sociais e escalas específicas, como as dinâmicas de descentralização estatal, os regionalismos e as identidades regionais, sempre produzidos em referência ao caráter político-administrativo do Estado-nação (Fernandes *et al.*, 2016, p. 438). Ainda segundo os autores, a região também pode ser concebida sob três perspectivas não excludentes, conforme apresentado no Quadro 3:

Quadro 3 – Resumo do conceito de região por Fernandes *et al.* (2016)

Conceito de região e suas categorias de análise		
Autor	Conceito	Autores relacionados
Fernandes <i>et al.</i> (2016)	a) Região como categoria de análise Mais ampla, instrumento operacional do geógrafo pesquisador, que tanto pode adotar a ideia de uma unidade (ou, numa visão clássica, “síntese”) regional a partir de fenômenos dominantes, como adotar os critérios de recorte regional que lhe agradarem, dependendo dos objetivos da sua investigação.	Haesbaert
	b) Região como categoria da prática De ampla utilização no senso comum através dos espaços efetivamente vividos, onde pode envolver-se com os processos culturais identitários	Frémont
	c) Região como categoria normativa Objeto de planificação pelo Estado, quando, através da chamada região-plano que, mais do que visar uma análise do que a região “é”, se buscam caminhos para definir o que a região “deve ser”.	Estado

Fonte: Fernandes *et al.* (2016). Organização: autoras (2023).

É sobre esta última abordagem, a região como categoria normativa e objeto de planificação pelo Estado, a “região-plano” que este artigo se propõe a aprofundar. Como os próprios autores até aqui analisados evidenciam, para cumprir tal intento, tornou-se necessário recorrer também a leitura de estudiosos que, embora não se enquadrem diretamente na perspectiva adotada neste trabalho, oferecem contribuições fundamentais para a compreensão do conceito e seus desdobramentos.

Urbanização, regionalização e intervenção no Brasil

A regionalização institucional do Brasil

O território brasileiro já passou por diversas divisões regionais ao longo de sua história. A primeira foi realizada em 1913, sendo sucedida por outras tentativas que buscavam adequar a organização territorial às características econômicas, culturais, físicas e sociais dos estados. A regionalização atual é de 1970 e posteriormente adaptada em 1990, em razão das alterações promovidas pela Constituição Federal de 1988. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é o órgão responsável pela divisão regional do Brasil.

Conforme Leite (1994), até 1945, a regionalização, como forma de promover o desenvolvimento econômico, era praticamente limitada à discussão das características gerais de grandes porções do território nacional (Região Norte, Sul, Centro-Oeste etc.), consideradas, de um certo prisma, como áreas de grande identidade cultural ou econômica. Porém, ainda de acordo com a autora, no interior dessas grandes regiões geográficas articulavam-se funções territoriais já bastante diferenciadas, resultantes de peculiaridades de caráter histórico, econômico e social.

Um dos elementos de tradução da região numa estrutura de organização territorial é o limite administrativo. Inicialmente uma abstração, esse limite se torna concreto pelo fato de que é também o limite das decisões, ações e investimentos que vão estruturar, organizar e finalmente identificar aquela região previamente circunscrita (Leite, 1994, p. 98).

Em 1970, o Brasil ganhou o desenho regional atual. Nasceu o Sudeste, com São Paulo e Rio de Janeiro sendo agrupados a Minas Gerais e Espírito Santo. O Nordeste recebeu Bahia e Sergipe. Todo o território de Goiás, ainda não dividido, pertencia ao Centro-Oeste. Mato Grosso foi dividido alguns anos depois, dando origem ao estado de Mato Grosso do Sul.

Posteriormente, com as mudanças da Constituição de 1988, ficou definida a divisão brasileira que permanece até os dias atuais. O estado do Tocantins foi criado a partir da divisão de Goiás e incorporado à região Norte; Roraima, Amapá e Rondônia tornaram-se estados autônomos; Fernando de Noronha deixou de ser federal e foi incorporado a Pernambuco (ver Figura 1).

Figura 1: A organização do espaço geográfico brasileiro



Legenda

- Limite de Estado
- Limite do País
- Capital de Estado
- ★ Capital de País

- Região**
- Norte
 - Nordeste
 - Sudeste
 - Centro-Oeste

- Sul

Fonte: IBGE (2010a).

De acordo com Zahn (1989) *apud* Leite (1994, p. 98):

[...] o reconhecimento de uma região e sua tradução numa estrutura de organização territorial composta por espaços delimitados e identificados através de suas relações internas e externas e de sua hierarquia de polarização, é o processo de regionalização ... e, no caso brasileiro, o Planejamento Regional se caracteriza, também, quanto ao seu objetivo, como um referencial de transição de escala, adequando diretrizes globais da instância institucional mais abrangente às características e interesses de cada unidade regional ... que não têm capacidade executiva ou legislativa próprias, tendo que valer-se dos organismos e recursos do Estado para implementar e implantar as ações do seu interesse.

Para Kayser (1968, p. 282),

[...] nos dias de hoje, o geógrafo se dispõe sem complexos, a reconhecer que o desenho dos limites regionais já não é mais o objeto principal de sua pesquisa [...] mas isso não o dispensa de definir com precisão aquilo que ele quer tratar [...] Os limites regionais são múltiplos, dinâmicos [...] Os conceitos de região são diversos, aplicados efetivamente a diferentes estádios de desenvolvimento econômico.

O autor então passa a elencar as categorias de sua análise, a saber: a) O caráter concreto e a relatividade histórica da região; b) os laços existentes entre os seus habitantes; c) a organização da região em torno de um centro; e d) a região como parte integrante de um conjunto. Kayser (1968, p. 285) afirma, ainda:

As regiões são organismos vivos e complexos. Nascem, isto é, tomam corpo e se cristalizam – desenvolvem-se, isto é, se estruturam de uma maneira cada vez mais firme, ganham coesão. Também podem morrer bruscamente, devido à intervenção de um agente exterior, ou por lenta desintegração. A geografia, porque examina as situações regionais, portanto as regiões num determinado momento de seu dinamismo, dá uma clara consciência desses mecanismos vitais. Mas ela não pretende estabelecer categorias definidas, leis abstratas ou fórmulas rígidas para encerrar essa realidade em movimento; ela se baseia sobre o conhecimento de situações análogas, de um lado sobre a apreensão do conjunto de fatores, de outro lado, para diagnosticar o estádio da evolução.

Sobre a formação do quadro regional e a estrutura de uma região, Kayser (1968) distingue dois tipos principais de constituição: a formação liberal – determinada por fatores naturais e históricos, polarização, comunicações e administração –; e a formação voluntária, vinculada às economias socialistas. O autor também aborda a evolução do quadro regional, aspecto no qual se concentra a presente análise. Trata-se da evolução do estudo regional (método regional) que pode ser empregado de cinco formas principais: 1) na análise da população sob os aspectos demográficos e sociais; 2) na identificação dos recursos e sua utilização; 3) no estudo dos padrões de consumo; 4) na investigação das relações exteriores; e 5) na compreensão da estrutura geográfica.

A Urbanização brasileira no contexto da metropolização

Ao longo da segunda metade do século XX ocorreu uma elevação acentuada dos índices de urbanização em todo o mundo. Essa fase de expansão das cidades correspondeu também a uma extraordinária valorização das áreas centrais – como jamais havia acontecido em épocas anteriores. Nas últimas três décadas, entretanto, observa-se uma inversão desse panorama com a descentralização e a dispersão dos núcleos urbanos, acompanhadas pela redução do poder polarizado de áreas centrais, tanto em cidades de grande quanto de médio porte (Reis, 2006). Como consequência, surgiram sistemas urbanos com formas mais complexas, exigindo estratégias de estudo e planejamento mais articuladas, como, por exemplo, as regiões metropolitanas.

De acordo com Ferrari (2004, p. 318), região metropolitana é uma “região polarizada definida e delimitada por critérios estabelecidos pela fundação IBGE e pelo Instituto Brasileiro de Geografia, pertencentes a três categorias: demográficos, estruturais e de integração. [...] A região metropolitana, além de zonas conurbadas, abrange também zonas rurais, podendo conter ou não área metropolitana”.

Dados do Censo de 2010 apontam que 84% da população brasileira vive em áreas urbanas (IBGE, 2010). Em pouco mais de um século, portanto, a população brasileira, de majoritariamente rural passa a ser predominantemente urbana (vide Tabela 1). Os primeiros anos do século XXI significam um período ímpar de transformações institucionais, tanto no

nível nacional quanto nos municipais. A reforma urbana, iniciada pela Constituição de 1988 (Brasil, 1988), culmina na aprovação do Estatuto das Cidades, em 2001 (Brasil, 2001) e na instituição do Ministério das Cidades, em 2003.

Tabela 1 – Índice de Urbanização no Brasil (1940 a 2022)

ÍNDICE DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL										
		1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2022
BRASIL	População Total	41.326.000	51.944.000	70.191.000	93.139.000	119.099.000	150.400.000	169.590.693	190.755.799	203.080.756
	População Urbana	10.891.000	18.783.000	31.956.000	52.905.00	82.013.000	115.700.000	137.755.550	160.925.792	177.508.417
	Índice de Urbanização	26,35	36,16	45,52	56,80	68,86	77,13	81,23	84,36	87,41

Fonte: Santos (1993, p. 29) e IBGE (2010b; 2024). Atualizado por Brito (2024).

A dispersão urbana, em especial a das metrópoles e suas faixas envoltórias, configura-se hoje um território que demanda uma organização abrangente, envolvendo múltiplos municípios e diversas disciplinas, o que implica dinâmicas elaboradas e políticas públicas complexas. No Brasil, para tentar atender a essa solicitação e dar forma legal para as ações de integração, surge o Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015). Essa legislação estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, bem como determina normas gerais para a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e outros instrumentos de governança interfederativa (Brasil, 2015).

A ideia de transcender as fronteiras municipais para o planejamento urbano tende a focar na racionalização de recursos, sejam eles ambientais, econômicos ou sociais, como principal motivador. Não obstante, persistem desafios significativos relacionados à conceituação, à classificação e à própria compreensão da região metropolitana e de sua atual forma mutante, dada a polissemia do conceito de região, que pode ser apropriado em diferentes escalas. Como reflexo dessas limitações, observa-se que, embora a aprovação do Estatuto da Metrópole tenha representado um grande avanço rumo à gestão interfederativa, sua efetiva implementação ainda não foi identificada.

Para Moraes *et al.* (2018, p. 40),

[...] uma das causas deste hiato entre a aprovação da lei e o efetivo exercício do planejamento regional integrado parece ser a dificuldade de delimitação do objeto a ser regulamentado - as metrópoles, aglomerações urbanas e microrregiões (Zioni e Mencio, 2017; Hoshino e Moura, 2015; Ribeiro, Santos Júnior e Rodrigues, 2015). Alguns dos autores consultados reforçam a inconstitucionalidade do Estatuto da Metrópole enquanto delimitador das regiões metropolitanas, sendo que tal instituição já é atribuição dos estados. Outros, em contrapartida, comemoram o estabelecimento de critérios para a definição das regiões metropolitanas, coibindo assim sua proliferação casuística.

A Lei Federal determinou que até janeiro de 2018 todas as metrópoles, aglomerados urbanos e microrregiões já anteriormente instituídas pelos estados deveriam contar com seus respectivos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) elaborados e validados com a participação popular. A partir de então, caberia aos Planos Diretores Municipais se adequarem aos preceitos estabelecidos em conjunto. O que se vê, entretanto, é que pouco movimento foi feito pelos estados e municípios no sentido de atender à legislação. Mesmo passados quatro anos do prazo originalmente estabelecido, poucas regiões metropolitanas brasileiras (RMs) estão com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado aprovado (ver Tabela 2), provocando o adiamento da data limite para finalização dos PDUIs para dezembro de 2021.

Tabela 2 – Estágio de elaboração do PDUI nas RMs

BRASIL: OCORRÊNCIA DE ELABORAÇÃO, SEGUNDO ESTÁGIO, DO PDUI NAS RMs (2019)						
Região	Total	RMs que possuem PDUI				Não iniciados
		Total	Em elaboração	Concluídos	Aprovados (com lei complementar)	
Total	76	23	16	5	2	53
Norte	10	3	3	0	0	7
Nordeste	33	7	7	0	0	26
Sudeste	10	9	4	4	1	1
Sul	21	2	2	0	0	19
Centro-Sul	2	2	0	2	1	0

Fonte: Costa (2019). Atualizado pelas autoras (2024).

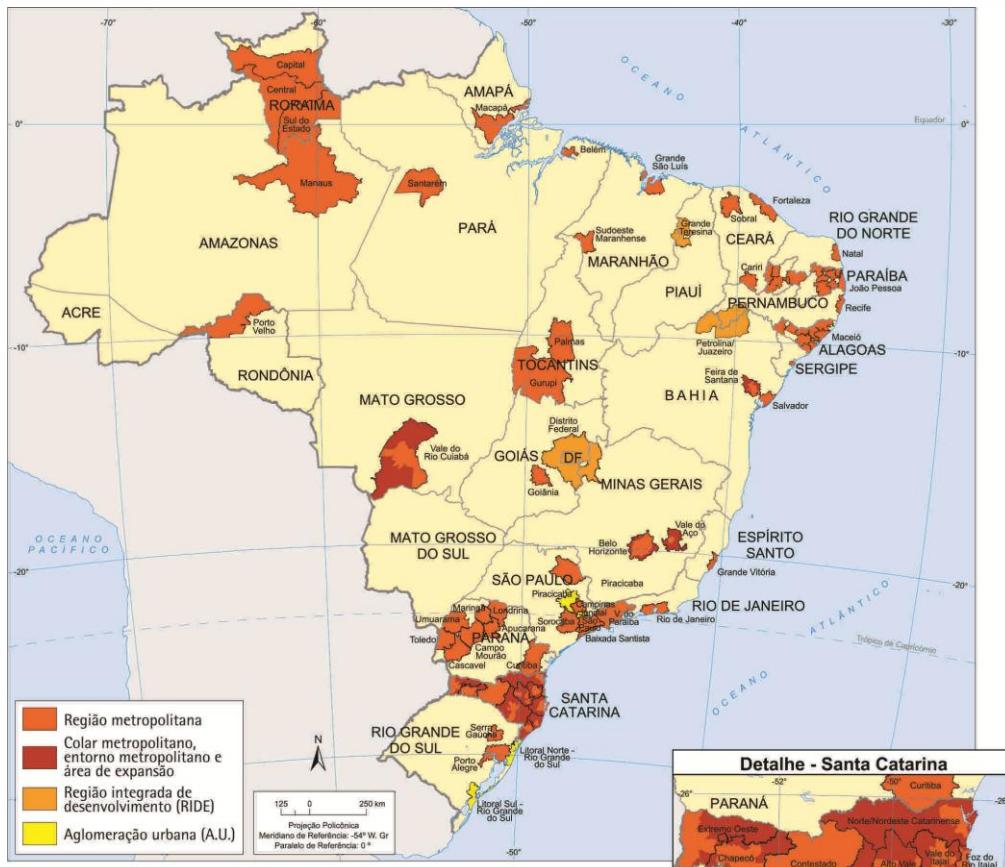
Em 2017, o Brasil já contava com 74 regiões metropolitanas instituídas pelos estados. O Estado de Goiás foi um dos mais comedidos em relação à criação dessas unidades, especialmente se comparado a estados cujas regiões metropolitanas somadas abrangem até 100% do seu território, como é o caso emblemático da Região Metropolitana de Santa Catarina, conforme demonstrado no mapa da Figura 2.

As primeiras regiões metropolitanas brasileiras foram criadas em 1973, por força da Lei Complementar nº 14 /1973. Naquele momento, foram institucionalizadas nove regiões: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém e, em 1974, Rio de Janeiro. Tal processo ocorreu sob o crivo do governo militar, cuja intenção primordial era estabelecer uma integração territorial forjada numa deseja e intensa inter-relação entre essas unidades político-administrativas. Essa estratégia partia da constatação de que, já nos primeiros anos da década de 1970, a sociedade brasileira apresentava forte tendência à concentração urbana, especialmente nos grandes centros. Portanto, a criação dessas primeiras regiões metropolitanas visava justamente sustentar uma política de integração nacional ancorada no adensamento urbano.

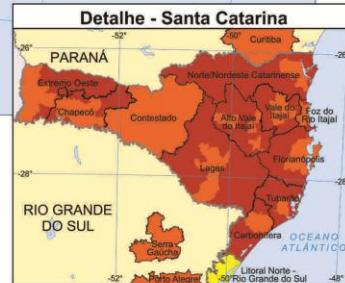
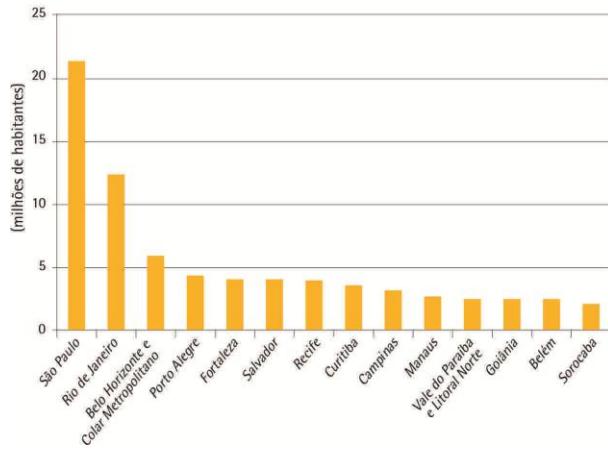
Até o início dos anos 1990, mantinha-se o número original de nove regiões metropolitanas. Contudo, por força da Constituição de 1988, que delegou para os estados a competência de instituí-las, observou-se uma explosão no número dessas unidades, especialmente após 1994. Segundo dados do IBGE (2020a), o Brasil tem oficialmente 74 regiões metropolitanas⁴ (ver Figura 2). Muitas delas, no entanto, têm sido motivo de intensa discussão entre os que se debruçam sobre seu estudo, sobretudo no que se refere aos critérios utilizados no processo de sua criação. Um dos principais pontos de crítica é fato de muitas dessas novas regiões não apresentarem sequer um contingente populacional significativo que justifique sua institucionalização.

⁴ Apesar do IBGE registrar oficialmente 74 RMs, o número atual é de 75, pois em 2023 houve a aprovação da lei que criou a Região Metropolitana do Entorno do Distrito Federal (RME).

Figura 2: Regiões Metropolitanas do Brasil Instituídas por Leis Estaduais



População nas regiões metropolitanas



Fonte: IBGE (2018).

As cidades-metrópoles se destacam no âmbito econômico e demográfico, o que requer, portanto, tratar dos desafios inerentes ao processo de metropolização. Regiões metropolitanas demandam arranjos institucionais capazes de promover coesão política para a execução de funções públicas compartilhadas. No contexto brasileiro, observa-se que, muitas vezes, a instituição de regiões metropolitanas tem sido orientada pela expectativa de atração de investimentos e promoção do desenvolvimento. No entanto, deve ser considerado que o processo político que redemocratizou a questão metropolitana, a partir da Constituição

Federal/1988, foi fundamental para desenvolver novas possibilidades de tornar a cidade mais democrática.

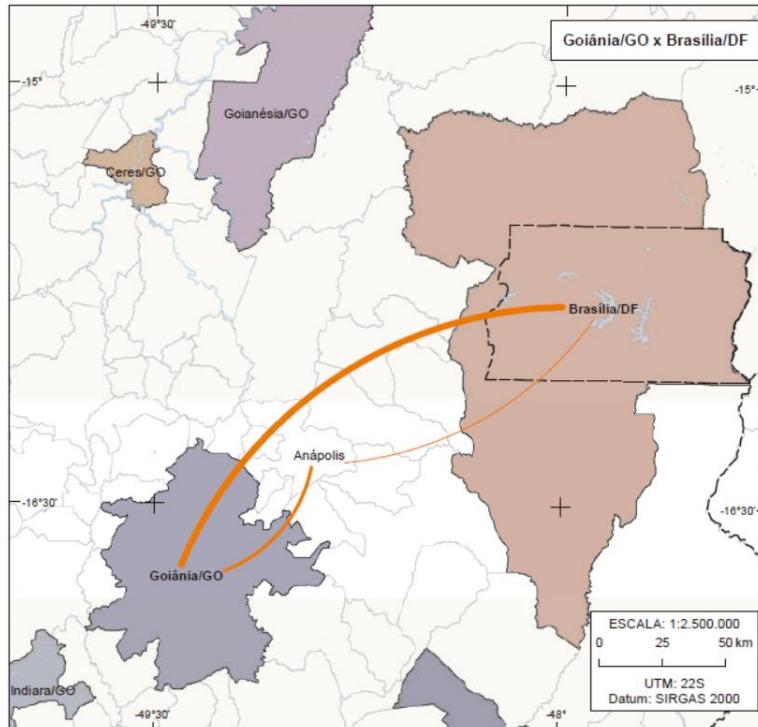
Diversos termos têm sido utilizados para se referir às metrópoles, como metrópole (nova forma urbana — Dicionário Reverso) metrópole-região, cidade-região, exópolis (cidade dispersa), entre outros. Neste trabalho adota-se o termo cidade-região, com base na constatação de que, nas grandes cidades a vivência cotidiana da população ocorre mais na escala regional do que na metropolitana propriamente dita, especialmente em virtude da intensa migração intrametropolitana. Para os habitantes urbanos, a região metropolitana é uma experiência dinâmica; já para a metrópole, um ponto determinado.

Entretanto, o que se tem observado é uma dispersão dos núcleos, conforme já discutido, reforçando a característica de dispersão da metrópole. A abordagem que se segue tem como foco uma análise desta característica, aplicada ao crescimento da Região Metropolitana de Goiânia-Goiás.

Caso de estudo na Região Metropolitana de Goiânia-GO

Uma das características determinantes no processo de ocupação da Região Centro-Oeste tem sido a expansão das cidades de Goiânia e Brasília. A conexão entre ambas se estrutura em torno da BR-060 que conecta as duas metrópoles e suas regiões de abrangência (Região Metropolitana de Goiânia e Região Metropolitana do Entorno do Distrito Federal), além da cidade de Anápolis (Figura 3). De acordo com o estudo Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil (IBGE, 2016), o Eixo Goiânia-Anápolis-Brasília é um dos casos de ligações mais intensas e que “provavelmente promoverão mudanças nas configurações de seus arranjos populacionais”. O estudo aponta ainda que esse fato poderá ser decisivo na formação de uma nova unidade urbana que unirá os Arranjos de “Brasília/DF” e “Goiânia/GO”.

Figura 3: Cenário a ser acompanhado no relacionamento entre o Arranjo de Goiânia/GO e Brasília/DF

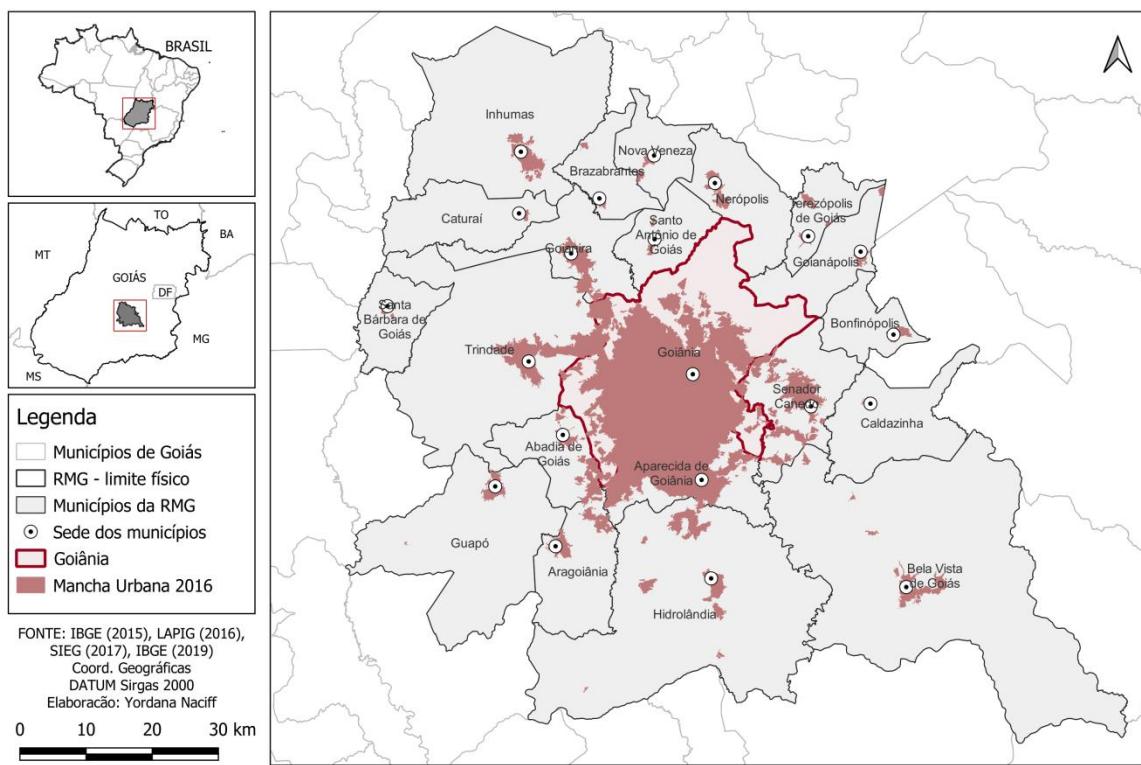


Fonte: IBGE (2016).

No REGIC 2018 (IBGE, 2020), Brasília e Goiânia mantiveram o status de metrópoles nacionais, o que evidencia a contínua influência dessas duas cidades em suas respectivas regiões e no contexto nacional. Já Anápolis subiu de hierarquia urbana, (de Centro Sub-Regional para Capital Regional) demonstrando o fortalecimento de sua relevância sobre os municípios vizinhos, tornando-se um centro mais importante para a região.

A Região Metropolitana de Goiânia (RMG), caso de estudo do presente artigo, é a principal região econômica do estado de Goiás, com destaque para a capital Goiânia, além de ser a maior aglomeração urbana de Goiás e a segunda maior da região Centro-Oeste do Brasil, atrás apenas da Região Metropolitana do Entorno do Distrito Federal (RME)⁵. A RMG foi institucionalizada pela Lei Complementar nº 27 de 30 de dezembro de 1999, alterada pelas Leis Complementares nº 78 de 25 de março de 2010 e nº 87 de 07 de julho de 2011, passando a ser constituída por vinte Municípios, a saber: Abadia de Goiás; Aparecida de Goiânia; Aragoiânia; Bela Vista de Goiás; Bonfinópolis; Brazabrantes; Caldazinha; Caturaí; Goianápolis; Goiânia; Goianira; Guapó; Hidrolândia; Inhumas; Nerópolis; Nova Veneza; Santo Antônio de Goiás; Senador Canedo; Terezópolis de Goiás e Trindade. Em 2019 houve a aprovação de uma lei que alterou a composição da RMG com a inclusão do município de Santa Bárbara de Goiás (Goiás, 2018), a oeste do Estado. Assim, atualmente, a RMG é composta por 21 municípios (Figura 4).

Figura 4: Região Metropolitana de Goiânia e mancha urbana



Fonte: Autoras (2024).

Goiânia, município sede da RMG, tem atualmente 91 anos de existência. Planejada na década de 1930 para abrigar 80.000 habitantes, foi alçada em 1999 à condição de cidade metropolizada. De acordo com o Censo de 2022, sua população ultrapassava 1 milhão e 400

⁵ São integrantes da RME os seguintes municípios: Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás (Goiás, 2023).

mil habitantes (IBGE, 2022), apresentando uma variação absoluta de 10,4% em relação ao censo de 2010.

O modelo institucional da RMG foi criado pela Lei Complementar nº 27/1999 (Goiás, 1999) que instituiu o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (CODEMETRO) como instância de caráter normativo e deliberativo para administrar as questões metropolitanas e supervisionar a execução das funções públicas de interesse comum entre o Estado de Goiás e os Municípios dela integrantes. A Lei nº 17.257/2011 (Goiás, 2011) criou a Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, com o intuito de viabilizar, institucional e tecnicamente, a implementação da governança metropolitana. Posteriormente, em 2014, esta Secretaria passou a constituir a Superintendência de Assuntos Metropolitanos da Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos (SECIMA).

Assim, o CODEMETRO passou a contar com o apoio técnico da SECIMA, desempenhando um papel fundamental na promoção, coordenação e implementação do processo de planejamento e gestão metropolitana. Por definição legal, compete ao CODEMETRO promover, elaborar e, permanentemente atualizar o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Goiânia (PDUIRMG), instrumento indutor da política de planejamento e desenvolvimento urbano.

O diagnóstico do PDUIRMG foi concluído em 2017 e previa-se a consolidação de uma política de desenvolvimento, planejamento regional e gestão pactuada e compartilhada – em conformidade com a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). A proposta visava à integração dos municípios metropolitanos e a redução das desigualdades socioeconômicas regionais. Porém, o plano foi interrompido pelo governo em 2018 e a SECIMA passou por uma série de reestruturações, até ser extinta. A elaboração do plano só foi retomada em 2023, com a criação da Subsecretaria de Política para Cidades e Transporte (SGG). Como houve alterações na composição da RMG, com a inclusão dos municípios de Inhumas e Santa Bárbara, e em função do lapso temporal de cinco anos, o diagnóstico está em fase de revisão e atualização (UFG, 2023). A realidade é que, infelizmente, não houve avanços significativos quanto à sua aprovação legal e implementação efetiva.

Atualmente, o processo de planejamento se baseia em novas estratégias que enfocam um olhar não hegemônico, descentralizado (gestão) e com políticas públicas sociais, econômicas e ambientais articuladas no âmbito regional e urbano. Nesse sentido, a RMG apresenta alguns entraves ao desenvolvimento urbano, entre os quais se destacam: intenso crescimento urbano; urbanização da pobreza; a degradação do meio ambiente e da qualidade de vida das pessoas; ocupação irregular e desordenada dos espaços urbanos; déficit habitacional; necessidade de ordenamento e direcionamento da expansão urbana; precariedade do Transporte Coletivo; e gestão urbana centralizada.

Diante desse contexto, a dinâmica metropolitana constitui um desafio aos estudos urbanos brasileiros. A rápida expansão das manchas urbanas, caracterizadas pela constituição de centralidades no interior de hierarquias urbanas, torna imprescindível a compreensão do processo de difusão das forças responsáveis pela composição de cenários caleidoscópicos no entorno de Goiânia.

Essa expansão acelerada também trouxe consigo um expressivo agravamento de problemas sociais e desafios metropolitanos. A despeito dos esforços envolvidos na elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Goiânia (PDUIRMG), ainda há uma lacuna importante na gestão e proposição de soluções para tais questões. Goiânia, mesmo surgindo como espaço planejado, teve boa parte de seu crescimento e apropriação do uso do solo conduzidos de forma espontânea, ou orientados por interesses do mercado imobiliário e pelos especuladores que nortearam o parcelamento e a ocupação da cidade e de todo seu entorno.

Esse processo de expansão urbana desenfreada que ocasionou a metropolização da cidade, remonta à aprovação da Lei Municipal nº 4.526, de 1971 e da Lei de Parcelamento do Solo Urbano de Goiânia, que impediam a aprovação de loteamentos sem infraestrutura

mínima para fins urbanos. Como alternativa para a atuação dos empreendedores imobiliários, restaram as terras dos municípios limítrofes, que passaram a representar uma opção de parcelamento menos onerosa. Após 1972, o número de novos loteamentos abertos em Goiânia reduziu-se consideravelmente — e a problemática da moradia do município vizinho Aparecida de Goiânia agravou-se, contribuindo para a ação dos incorporadores imobiliários no município.

Para Borges (2017), no entanto, o que de fato iniciou o processo de metropolização local foi a integração do transporte público na região, por meio da criação do Aglomerado Urbano de Goiânia (AGLURG), instituído pela Lei nº 8.596/1980, e da criação da Companhia Metropolitana de Transporte Coletivo (CMTC). A ampliação da cobertura do sistema de transporte integrado facilitou o acesso da população de baixa renda ao mercado de trabalho da capital, o que por sua vez, deslocou a demanda por moradia cada vez mais para o entorno.

Dessa forma, tanto a lei que impôs várias restrições ao uso do solo urbano (Lei 5.735/1980) que, tentando coibir o crescimento desordenado, intensificou o crescimento em direção ao Sul da cidade (acirrando o processo de conurbação com Aparecida de Goiânia), quanto a criação do AGLURG e da CMTC impactaram diretamente na redistribuição da demanda por moradia cada vez mais para o entorno.

Apesar disso, atualmente vários autores atestam a influência da RMG na rede urbana do Centro-Oeste e o “arranjo urbano” estabelecido com a proximidade da Capital Federal, evidenciando a intensificação da concentração populacional e econômica na área. Essa interferência extrapola os limites regionais, alcançando a rede urbana nacional, especialmente no meio Norte do país: Tocantins, Mato Grosso, Pará, Maranhão, Belo Horizonte (IBGE, 2020b).

Nesse contexto, a consolidação da metropolização marca o início de uma nova etapa no processo de ocupação do espaço em Goiânia. Segundo Freitas (2004), esse período representa uma reformulação dos movimentos sociais urbanos, marcada pela transição de uma postura de enfrentamento para uma relação de parceria com o Governo do Estado. Contudo, a criação de “novas territorialidades” pelos movimentos sociais urbanos, não promoveu a adoção “de novos instrumentos de gestão do solo, e os interesses do capital imobiliário continuaram influenciando a conformação dos espaços segregados e da cidade ilegal” (Borges, 2017, p. 166).

Em 2010, a população total da RM de Goiânia era de 2,173 milhões de habitantes⁶. Atualmente, esse número chega a 2.600.560⁷. O Censo de 2022 apontou a RMG como uma das que mais crescem no país, com taxa média anual de 1,49% entre 2010 e 2022 — ficando atrás apenas da RM Florianópolis (2,47%). No contexto goiano, além da RMG, a conurbação do entorno do Distrito Federal (atual RM do Entorno) apresentou a terceira maior taxa de crescimento: 1,16%.

Esse aumento populacional ocasionou uma alta demanda por moradias. Segundo Kallas (2024, p. 84) “as políticas públicas habitacionais ainda estão muito aquém [...], pois são mais de 75 mil famílias na RMG sem moradia digna”. Há de se atentar que, além do déficit habitacional quantitativo, há diversas situações que caracterizam o “déficit qualitativo”, tais como: assentamentos precários ou em coabitação; moradias em áreas de risco e/ou áreas de preservação ambiental etc.

Todos estes apontamentos evidenciam a necessidade de fortalecimento, especialmente no que se refere ao desafio de implementação da Governança interfederativa e ao planejamento integrado dos problemas de interesse comum, ensejado pelo Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015). Adotando como foco de análise o aumento da demanda por maior controle do uso e

⁶ Cálculo leva em consideração a composição da RMG à época do Censo de 2010.

⁷ A partir do Censo 2022, o número de habitantes nas metrópoles brasileiras passou a ser divulgado pelo IBGE com base no recorte das concentrações urbanas e não mais das regiões metropolitanas. Portanto, esse número de 2.600.560 habitantes leva em consideração os 21 municípios que compõem a RM Goiânia, em contraposição aos 15 municípios que integram sua concentração urbana. Para aprofundamento no tema, recomenda-se a leitura do estudo Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil (IBGE, 2016a) bem como da tese de doutorado de Brito (2024), que trata especificamente sobre a concentração urbana de Goiânia.

ocupação do solo nos anos recentes, em decorrência do dinamismo construtivo e do processo de expansão imobiliária sobre o espaço metropolitano, avançando em direção aos municípios do entorno.

A governança interfederativa representa uma solução para RMG, permitindo a adoção de práticas compartilhadas entre os entes do território metropolitano visando reduzir as desigualdades, criando, assim, uma região mais justa, equilibrada e melhor de se viver.

Considerações finais

Atualmente o que está mais evidente na questão regional são os novos arranjos propiciados pelo sistema capitalista neoliberal, denominados por Klink (2001, p. 14) de novo regionalismo e conceituado como o “protagonismo da cidade-região no processo de reestruturação produtiva e territorial”. Segundo o autor:

O debate sobre o papel das cidades-região está ganhando um novo fôlego em função das mudanças que ocorrem no quadro da economia mundial no pós-Bretton Woods. Em outubro de 1999, por exemplo, uma conferência mundial que reuniu os maiores especialistas da questão regional abordou o tema das chamadas cidades-região globais, definidas no seminário como as áreas metropolitanas com mais de um milhão de habitantes e que estão conectadas aos processos de transformação econômica e social ocorrendo em escala mundial (Klink, 2001, p. 13).

Ainda de acordo com o autor, a cidade-região seria o âmbito mais adequado para elaborar iniciativas político-institucionais novas e flexíveis, tais como exigidas no novo cenário da globalização. Klink (2001) identifica ainda três tendências pelas quais essas cidades-regiões podem ser classificadas: tendência à homogeneização, a competição entre cidades e regiões e o surgimento de redes de cidades e regiões.

Nesse contexto, seria plausível considerar Goiânia como uma cidade-região? Goiânia é, antes de tudo, um ente geográfico em processo de fortalecimento, que comporta em seu tecido urbano processos socioespaciais diversos. Considerando o conceito de cidade-região como uma área metropolitana mais concisa somada de seu entorno imediato, incluindo uma série de centralidades de pequeno e médio porte que compõe o seu processo de metropolização, então sim.

A urbanização extensiva é um processo socioespacial chave por trás da formação da cidade-região, estando também relacionada à compressão espaço-temporal presente de forma heterogênea nestas regiões urbanizadas. Em Goiânia, observa-se uma importante tendência à ocupação espalhada, fruto de um notório processo de autossegregação das classes de alta renda em direção ao subúrbio (região sudeste) da capital, com a implantação de uma série de condomínios horizontais fechados de alto padrão. Em contrapartida, as camadas de baixa renda têm sido relegadas a áreas periféricas e menos dotadas de infraestrutura, muitas vezes ocupando territórios ambientalmente degradados e inadequados à moradia, por meio da autoconstrução precária ou de unidades habitacionais produzidas pela gestão municipal via subsídios do Governo Federal, mediante o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV).

Portanto, pode-se afirmar que a Região Metropolitana de Goiânia (RMG) é, sobretudo, uma construção político-administrativa. Um instrumento, posto que não surge de um local sentido, vivido. Falta coesão em uma região metropolitana tão espalhada, cuja composição inclui municípios dispare, por vezes sem nenhuma conexão ou interligação direta ou mais formal com a RMG. É o caso, por exemplo, do município de Inhumas que, além de não ter uma ligação direta com a capital, possui uma centralidade forte e relativamente autossuficiente. Trata-se, portanto, de uma verdadeira colcha de retalhos que clama por ordenação e integração em prol de uma vida mais digna para os seus cidadãos.

Diante da análise realizada, coloca-se a seguinte questão: como pensar o planejamento regional da RMG diante da extrema fluidez do território e da versatilidade dos limites regionais atuais? Para refletir sobre isso, recorre-se a Santos (1994, p. 3) para quem dentre as formas sociais existentes, a “jurídica é a única que detém, do ponto de vista legal, força inequívoca – porque indiscutível – para estabelecer comportamentos e sanções”.

Assim sendo, o Estado e o município são regiões formais, legalmente instituídas, dotadas de prerrogativas, atribuições e encargos, submetidos a uma lei e a um poder jurídico-político. Esses espaços legais são normatizados por esse mesmo poder. Por sua vez, o território é também uma norma. O problema principal decorrente de tal contexto é que, hoje, nenhuma região contém em si a totalidade das relações que decidem seu movimento. Elas são mediadas por normas externas ao país, como a ordem global, e por diretrizes internas centralizadas no Estado Federal.

Evidentemente, o espaço de um artigo não permite esgotar um assunto tão premente e que impacta de forma tão contundente políticas públicas, legislação urbana, estilo de vida, mobilidade, entre outras várias categorias de análise que emergem dessa reflexão. Em etapas posteriores deste estudo, pretende-se continuar a explorar esta temática, mensurando qualitativamente os impactos que os atuais arranjos institucionais provocam na população da RMG, nos indicadores de qualidade de vida e mobilidade urbana.

Referências

BARREIRA, Celene Cunha Monteiro Antunes. **Vão do Paraná**: a estruturação de uma região. 2002. Brasília, Ministério da Integração Nacional; Universidade Federal de Goiás, 2002.

BRASIL. 1973. Lei Complementar nº 14, de junho de 1973. **Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza**. Brasília, DF, Senado.

_____. 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado.

_____. 2001. Lei N°10.257 de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**.

_____. 2015. Lei N°13.089, de 12 de janeiro de 2015. **Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências**.

BRITO, Lorena Cavalcante. **Do Plural ao Singular**: a constituição socioespacial da Metrópole Goiânia e sua relação com o planejamento metropolitano. Orientadora: Celene Cunha Monteiro Antunes Barreira. Co-orientadora: Erika Cristine Kneib. 2024. 267 f. Tese (doutorado em Geografia) – Instituto de Estudos Socioambientais, Programa de Pós-graduação em Geografia, PPGeo, Goiânia, 2024. Versões impressa e eletrônica.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Região e Organização Espacial**. São Paulo: Editora Ática, 2003.

COSTA, Marco Aurélio. **O estatuto da metrópole e o quadro metropolitano brasileiro**: uma lei em implementação, uma revisão da norma e uma reflexão sobre cenários possíveis. 2019. Repositório do Conhecimento do IPEA. Disponível em:<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9667>. Acesso em: 14 mar. 2021.

FERNANDES, J. A. R; TRIGAL, L. L; SPOSITO, E. S (org). **Dicionário de Geografia Aplicada Terminologia da análise, do planeamento e da gestão do território.** Portugal: Porto Editora, 2016.

FERRARI, Celson. **Dicionário de urbanismo.** Editora Disal, 1 edição, São Paulo, 2004.

FREITAS, Cesar A. L. L. **Vale dos Sonhos: Movimentos Sociais Urbanos e Disputa pelo Espaço em Goiânia.** Dissertação de mestrado. IESA/UFG. 2004.

FRÉMONT, A. **A Região, Espaço Vívido.** Portugal: Almedina, 1980.

GEORGE, P.; GUGLIELMO, R.; LACOSTE, Y.; KAYSER, B. **A Geografia Ativa.** São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1968.

GOIÁS, 1999. Lei complementar nº 27, de 30 de dezembro de 1999. **Cria a Região Metropolitana de Goiânia, autoriza o Poder Executivo a instituir o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, a Secretaria Executiva e a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Goiânia e dá outras providências correlatas.**

_____. Lei nº 17.257, de 25 de janeiro de 2011. **Dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo e dá outras providências.**

_____. Lei Complementar Nº 139, de 22 de janeiro de 2018. **Dispõe sobre a Região Metropolitana de Goiânia, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, cria o Instituto de Planejamento Metropolitano e dá outras providências.**

_____. Lei Complementar Complementar Nº 181, de 4 de Janeiro de 2023. **Cria a Região Metropolitana do Entorno do Distrito Federal – RME e o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Entorno do Distrito Federal – CODERME.** Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 22 jun. 2023.

HARTSHORNE, R. **Propósitos e natureza da geografia.** 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1978.

HOLZER, Werther. Uma discussão fenomenológica sobre os conceitos de paisagem e lugar, território e meio ambiente. **Revista TERRITÓRIO**, ano II, nº 3, jul./dez 1997. Disponível em: https://pdfdocumento.com/uma-discussao-fenomenologica-sobre-os-conceitos-de-territorio_5a16b09d1723dd56b51d98e4.html. Acesso em 19 dez. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA –IBGE. **Atlas nacional do Brasil Milton Santos/ IBGE, Diretoria de Geociências.** – Rio de Janeiro: IBGE, 2010a. Disponível em:<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=247603> Acesso em 18 fev. 2021.

_____. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil.** 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016a.

_____. **Censo 2010b.** Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8&uf=00> Acesso em 14 mar. 2021.

_____. **Folder: Regiões de influência das cidades:** 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020c. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101728_folder.pdf. Acesso em: nov. 2022.

_____. **IBGE atualiza lista de municípios de regiões metropolitanas no país.** 2020a. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29465-ibge-atualiza-a-lista-dos-municípios-que-integram-os-recortes-territoriais-brasileiros2>. Acesso em 18/02/2021.

_____. **Regiões de influência das cidades:** 2018. Rio de Janeiro: 2020.

_____. **IBGE Cidades.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/goiania/panorama>. Acesso em 12/03/2021.

_____. **Censo Demográfico 2022:** População e domicílios - Primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

_____. **Censo Demográfico 2022:** Malha de Setores Censitários. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102138>. Acesso em 21 dez. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Governança Metropolitana no Brasil. **Relatório de Pesquisa – Região Metropolitana de Goiânia.** Rio de Janeiro: IPEA, 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/150820_74657_relatorio_analise_rm_Goiania.pdf

KAYSER, B. A Região como objeto de estudo da geografia. In: GEORGE, P.; GUGLIELMO, R.; LACOSTE, Y.; KAYSER, B. **A Geografia Ativa.** São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1968.

KLINK, A. As cidades-região globais: um novo ator no cenário mundial. In: KLINK, A. (Org.). **As cidades-região globais:** um novo ator no cenário mundial. São Paulo: Annablume, 2001.

LEITE, M. A. F. P. **Destrução ou desconstrução? Questões da paisagem e tendências de regionalização.** São Paulo: Editora Hucitec, 1994.

MORAES, S. T. A; GUARDA. A.; ZACCHI, G. S. A caracterização das regiões metropolitanas catarinenses e o estatuto da metrópole. **Revista Geosul**, v. 33, n. 67, p. 38-60, mai./ago. 2018.

REIS FILHO, N. G. **Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano.** São Paulo: Via das Artes, 2006.

SANTOS, M. **Espaço e Método.** São Paulo: Hucitec, 1988.

_____. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Hucitec, 1993.

SILVA, S. C; MENDES, R. M.; ALVES, J. F. C. Estudo sobre a percepção ambiental dos moradores dos loteamentos Nova Ituiutaba I e III no município de Ituiutaba, Minas Gerais. **Élisée, Revista de Geografia da UEG – Goiás**, v.10, n.2, e102215, jul./dez. 2021.

UFG; SECIMA. Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Goiânia: Diagnóstico. Universidade Federal de Goiás – UFG; Secretaria de Infraestrutura, Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado de Goiás – SECIMA. Goiânia, Goiás, 2017.

Recebido em: 29/11/2023.
Aprovado para publicação em: 12/01/2025.