



TIPOLOGIAS DE CONCENTRAÇÃO URBANA: UMA ANÁLISE DA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO AÇO (MG)

Robson de Araújo Filho¹

RESUMO

A formação de concentrações urbanas é antiga e, no Brasil, remonta ao século XX. Embora a literatura descreva diversas tipologias, a lei brasileira reconhece apenas regiões metropolitanas (RMs), aglomerações urbanas (AUs) e microrregiões (MRs). Ainda assim, há forte prevalência da opção por RMs no Brasil, mesmo que muitas delas sejam enquadramentos tecnicamente questionáveis. O trabalho, de caráter qualitativo, revisa parte da literatura científica dos fenômenos de concentração urbana e analisa a legislação (nacional e do estado de Minas Gerais) para discutir o caso da RM do Vale do Aço, a fim de problematizar a escolha dessa tipologia e suas consequências. Os resultados apontam não ser um caso isolado, que pode ter influência de leis que dão vantagens administrativas, financeiras e tributárias às RMs. A correta caracterização pode favorecer o desenvolvimento das cidades, mas a legislação deve permitir reconhecer e incorporar tipologias de concentração diversas, evitando induzir enquadramentos equivocados e inefetivos ou privilegiar certas formações em detrimento das demais.

Palavras-chave: Concentrações urbanas, Regiões metropolitanas, Aglomerações urbanas, Vale do Aço.

RESUMEN

La formación de concentraciones urbanas es antigua y, en Brasil, se da desde el siglo XX. Aunque la literatura aborda diversas tipologías, la ley brasileña sólo reconoce regiones metropolitanas (RMs), aglomeraciones urbanas (AUs) y microrregiones (MRs). Sin embargo, prevalece en Brasil la opción por RMs, aunque muchos casos son clasificaciones técnicamente cuestionables. El trabajo, de carácter cualitativo, revisa parte de la literatura científica de los fenómenos de concentración urbana y analiza la legislación (nacional y del estado de Minas Gerais) para discutir el caso de la RM de Vale do Aço, para problematizar la opción por esa tipología y las consecuencias. Los resultados indican que no es un caso aislado, lo que puede tener influencia de leyes que dan ventajas administrativas, financieras y tributarias a las RMs. La correcta clasificación puede contribuir al desarrollo de las ciudades, pero la legislación debe permitir reconocer e incorporar tipologías de concentración variadas, evitando inducir a clasificaciones equivocadas e inefectivas, o privilegiar ciertas formaciones en detrimento de otras.

Palabras clave: Concentración urbana, Región metropolitana, Aglomeración urbana, Vale do Aço.

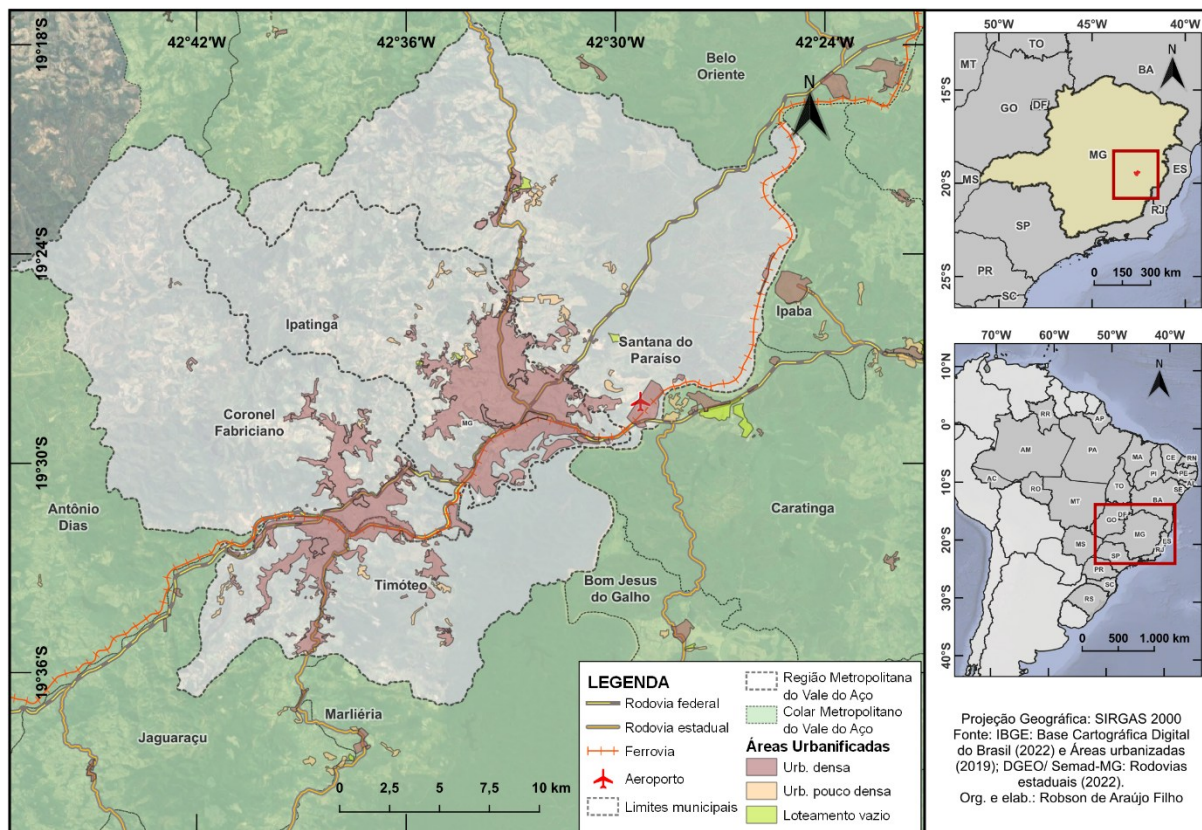
INTRODUÇÃO

As cidades de Coronel Fabriciano, Ipatinga, Santana do Paraíso e Timóteo, no leste de Minas Gerais, formam a chamada Região Metropolitana do Vale do Aço (RMVA). Altamente integradas, devem seu surgimento e rápido desenvolvimento à implantação da Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM) e das usinas siderúrgicas Acesita (atual Aperam South America, em

¹ Doutorando em Geografia (UFGD); Professor do CEFET-MG, *campus* Timóteo.

Timóteo), em 1944, e Usiminas (em Ipatinga), em 1956, além da criação, em 1973, da Cenibra, indústria de celulose (em Belo Oriente, município vizinho a Santana do Paraíso)². A Figura 1 apresenta a RMVA, com destaques para a mancha urbana e infraestruturas de transporte.

Figura 1 - Região Metropolitana do Vale do Aço



Fonte: IBGE: Base Cartográfica Digital do Brasil (2022) e Áreas urbanizadas (2019); DGEO/ Semad-MG: rodovias estaduais (2022). Organizado e elaborado pelo autor.

A proximidade física, intensidade dos deslocamentos e complementaridade de atividades fez as cidades crescerem, formando uma mancha urbana razoavelmente contínua. Nos anos 1970, esse dinamismo motivou estudos sobre o que então se denominou Aglomerado Urbano do Vale do Aço (AUVA, composto por Coronel Fabriciano, Ipatinga e Timóteo), e a defesa da criação de um organismo para prosseguir com seu planejamento, pela Fundação João

² Timóteo e Ipatinga surgem, ainda que parcialmente, de modo planejado, com a criação de núcleos urbanos de apoio à atividade industrial das empresas mencionadas. Coronel Fabriciano, cidade da qual elas se emanciparam em 1964, experimentara crescimento anterior como base para a exploração das matas para a Companhia Belgo-Mineira (atual ArcelorMittal), em João Monlevade, e, por isso, foi inicialmente a cidade com maior influência na região em formação. Santana do Paraíso, por sua vez, somente se emancipa de Mesquita em 1992, coroando um processo que derivou da sua posição estratégica entre a Usiminas e a Cenibra (grande detentora local de terras), além da existência de áreas favoráveis à instalação de equipamentos como o aeroporto regional (construído pela Usiminas), distrito industrial e o extravasamento da mancha urbana de Ipatinga sobre seu território.



Pinheiro (FJP, s.d.), do Estado de Minas Gerais. Então, regiões metropolitanas (RMs) eram criadas pela União: em 1973 e 1974, surgem nove delas em capitais estaduais.

Com a Constituição de 1988, além das RMs, passam a ser previstas também aglomerações urbanas (AUs) e microrregiões (MRs), delegando sua instituição aos estados e com o fito de “integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. (Brasil, 1988, Art. 25, §3º). Cabe ressaltar que o texto, portanto, não estabelece claramente hierarquia entre essas tipologias (tampouco prevê que possam ser criadas outras), mas antes e depois de 1988 dispositivos infraconstitucionais dispuseram sobre elas.

Destarte, com a delegação constitucional do enquadramento aos estados, sem que fossem estabelecidos critérios, configurou-se um estímulo à preferência por RMs em detrimento das outras tipologias previstas (ou mesmo a possibilidade de outras, acompanhando a evolução do fenômeno urbano), ou ainda sua instituição sem a existência de uma concentração urbana relevante. Há, ainda, municípios que conformam legalmente áreas adjacentes às regiões metropolitanas, chamados em Minas Gerais de “colar metropolitano”³, vagamente definidos como “afetados pelo processo de metropolização” (Minas Gerais, 1989, Art. 51).

Em tese, a criação dos grupos listados na Constituição deve favorecer a gestão do espaço urbano e a prestação de serviços públicos, pois a integração física e funcional dessas cidades exige considerar o conjunto, e não só cada município, visando à eficiência dos gastos e reduzir desigualdades entre municípios. Por isso, as funções públicas de interesse comum são cruciais e devem ser reguladas, planejadas e monitoradas por instâncias consultivas e deliberativas.

No caso da RMVA, ainda que tenha sido instituída em 1998, apenas em 2012 foi criada a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Aço (ARMVA), “com caráter técnico e executivo, para fins de planejamento, assessoramento e regulação urbana, viabilização de instrumentos de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana [...] e apoio à execução de funções públicas de interesse comum” (Minas Gerais, 2012, Art. 1º). Já o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da RMVA, instrumento essencial para nortear a atuação da agência e das gestões municipais, foi aprovado apenas no final de 2024.

Tal cenário nos leva a questionar a instituição de regiões metropolitanas no país, de forma geral, e de sua aplicabilidade, de modo específico, ao caso da RMVA. Concentrações urbanas abarcando diversas cidades e/ou entes administrativos não são um fenômeno recente.

³ Surge legalmente em 1989, sem o estabelecimento de critérios e com aplicação variável. No Vale do Aço, há 4 municípios na RM e 24 no colar (CMVA); em Belo Horizonte, há 34 na RM, 14 no colar. Para Araújo (2016), o conceito é análogo às Áreas de Expansão Metropolitana (AEM) de RMs em Santa Catarina e de Feira de Santana (BA) e ao Entorno Metropolitano da RM do Vale do Rio Cuiabá (MT).



Todavia, no Brasil, pouco se avançou no estabelecimento e uniformização de critérios para sua identificação e tipificação pelo poder público, bem como a possibilidade de reconhecer formalmente outras tipologias emergentes. Há tipos de concentração que gozam de maior *status* e, logo, recebem mais atenção política, sendo, então, objeto de leis e ações que podem beneficiar áreas onde são implantadas, como parece ser o caso das regiões metropolitanas. Assim, pretende-se revisar parte da literatura científica dos fenômenos de concentração urbana – reconhecendo tratar-se de recorte limitado, sem pretensão de esgotar o tema – e a legislação, nos níveis nacional e estadual, para cotejá-la à RMVA, a fim de problematizar seu enquadramento tipológico e as consequências.

METODOLOGIA

O trabalho, de caráter qualitativo, baseia-se em revisão de literatura e pesquisa documental. Os focos foram as tipologias de concentração urbana e sua realidade no Brasil. A avaliação de possíveis impactos da legislação federal e mineira no enquadramento das cidades do Vale do Aço em RM buscou identificar dispositivos que tivessem como objeto as RM, AU e MR. No plano federal, analisou-se o período de 1973 a 1998, ou seja, entre a instituição das primeiras RMs e da RMVA. No âmbito estadual, porém, a pesquisa parte da delegação constitucional da regionalização aos estados, em 1989, e termina em 1998.

REFERENCIAL TEÓRICO

As cidades precedem em muito a industrialização, contudo, esta representa uma inflexão ao provocar a urbanização da sociedade, com altas taxas de crescimento das populações e manchas urbanas, combinando êxodo rural, migrações e crescimento vegetativo da população. Mesmo os desdobramentos dessa realidade, com a consolidação do meio técnico-científico-informacional e da globalização, acabaram por reforçar o urbano e o papel das cidades. Assim, o estudo das interações entre elas, sobretudo em concentrações espaciais com núcleos distintos, adquire relevo, sobretudo quando utilizado para a formulação de leis e políticas públicas.

Analisar sob este viés a RMVA exige estabelecer comparações e analogias a outras tipologias, já que a urbanização pode assumir formas particulares em cada momento histórico e contexto geográfico. Para o referencial teórico, foram selecionadas obras clássicas e contemporâneas que tratam de conceitos como urbanização, conurbação, aglomeração urbana



e metropolização (Reclus, 1895; Geddes, 1915; Villaça, 2017; Moura, 2004; Miyazaki, 2008; Souza, 2008; entre outros), além de legislação nos níveis federal e estadual.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com a industrialização, a difusão de fábricas, além de ocorrer nas cidades existentes, deu-se acompanhando fatores locacionais estratégicos (como transporte, energia e matéria-prima), frequentemente propiciando o surgimento de novos assentamentos. Como consequência, a urbanização da sociedade e do espaço se intensificou de forma inédita. As cidades industrializadas cresceram rapidamente, bem como suas interações.

Pequenos centros urbanos, destinados a prover bens e serviços básicos, e cidades um pouco maiores, com dinâmicas mais complexas, modificaram-se profundamente ao verem surgir ou crescer, próximas a elas, periferias industriais e de moradias proletárias.

Elisée Reclus (1895, p. 253) é um dos primeiros a dar atenção à interação entre cidades:

By a phenomenon analogous to that of the disturbance of planets, two neighbouring urban centres exercise a mutual influence on each other, and either promote each other's development by supplying complementary advantages - as in the case of Manchester, the manufacturing town, and Liverpool, the commercial town - or injure each other by competition where their advantages are of the same kind⁴.

Além de se influenciarem e poderem se complementar ou competir, Reclus (1895) conclui que a vida urbana se espalha pelo espaço, destacando que já no fim do século XIX havia pessoas que viviam longe do centro de Londres, em paisagens suburbanas ou no campo, mas que trabalhavam nas áreas centrais da cidade, graças aos sistemas de transporte. O autor também abordou urbanização, fragmentação do espaço e aglomeração urbana, temas ainda centrais:

While the countryman becomes more and more a citizen in thought and mode of life, the citizen turns his face to the country and aspires to be a countryman. By virtue of its very growth, the modern town loses its isolated existence, and tends to merge itself with other towns, and to recover the original relation that united the rising market-place with the country from which it sprang⁵ (Reclus, 1895, p. 264).

⁴ Em tradução livre: “Por meio de um fenômeno análogo ao da perturbação dos planetas, dois centros urbanos vizinhos exercem entre si uma influência mútua, e promovem o desenvolvimento um do outro ao fornecer vantagens complementares – como no caso de Manchester, a cidade manufatureira, e Liverpool, a cidade comercial – ou se prejudicam pela competição onde suas vantagens são do mesmo tipo”.

⁵ Em tradução livre: “Enquanto o homem do campo se torna mais e mais um cidadão em pensamento e modo de vida, o cidadão se volta ao campo e aspira ser um homem do campo. Em função de seu próprio crescimento, a cidade moderna perde sua existência isolada, e tende a fundir-se com outras, e a recuperar a relação original que unia o ascendente mercado com o campo de onde ele surgiu”.



Reclus, portanto, ainda que não tenha se aprofundado ou criado termos específicos, foi capaz de identificar as interações entre cidades e a possibilidade de formação de tecidos urbanos únicos em um contexto em que outros geógrafos iam pouco além da mera descrição ou da análise individualizada de cidades, em vez de ver o fenômeno urbano de forma mais abrangente.

Credita-se a Patrick Geddes (1915) a proposição do termo *conurbação*. Ele observa a aglomeração de vilas e cidades em pontos diversos do Reino Unido, problematizando sua gestão individualizada, por desconsiderar a continuidade espacial. Sobre o mapa de Londres, que mostra a enorme área ocupada, provoca: “*do we not see, and more and more clearly as we study it, the need of a thorough revision of our traditional ideas and boundaries of country and town?*”⁶ (Geddes, 1915, p. 28-29). Afirma ainda que cidades limítrofes já se conectavam por bondes e ruas do mesmo modo como o faziam por ferrovias. Isso o levou a criar um termo para as aglomerações urbanas ou regiões urbanas, a *conurbação*:

To focus these developments, indeed transformations, of the geographic tradition of town and country in which we were brought up, and express them more sharply, we need some little extension of our vocabulary; for each new idea for which we have not yet a word deserves one. Some name, then, for these city-regions, these town aggregates, is wanted. [...] what of “Conurbations”? That perhaps may serve as the necessary word, as an expression of this new form of population-grouping, which is already, as it were subconsciously, developing new forms of social grouping and of definite government and administration by and by also.⁷ (Geddes, 1915, p. 34).

Pode-se observar como o autor propôs o termo em sentido mais amplo do que a simples junção dos tecidos urbanos, pois diversos núcleos urbanos eram entremeados por áreas agrícolas e, ainda assim, para ele, constituíam uma entidade conjunta e específica que deveria ser considerada para pesquisas, serviços e planejamento (Geddes, 1915). Com o tempo, reduziu-se a abrangência conceitual do termo, atualmente mais empregado no Brasil para referir-se ao contato ou transbordamento de manchas urbanas pertencentes a municípios distintos (Tessari, 2009). Portanto, o que surge como base qualitativa e se correlaciona, ainda que primitivamente, às aglomerações urbanas e cidades-região, transforma-se em uma grandeza objetivamente mensurável, e passa a ser aplicado na legislação, como a Constituição estadual de Minas Gerais:

⁶ Em tradução livre: “não vemos, cada vez mais claramente conforme o estudamos [o mapa demográfico de Londres], a necessidade de uma profunda revisão de nossas ideias e fronteiras tradicionais de campo e cidade?”.

⁷ Em tradução livre: “para focar em tais desdobramentos, ou melhor, transformações, da tradição geográfica de cidade e campo em que fomos criados, e expressá-las mais claramente, necessitamos de uma pequena extensão de nosso vocabulário; pois cada nova ideia para a qual não temos ainda uma palavra merece tê-la. Algum nome, então, para estas cidades-região, estes agregados urbanos, é desejável. [...] que tal “Conurbações”? Talvez essa seja a palavra necessária, como uma expressão dessa nova forma de agrupamento populacional, que já está, por assim dizer, subconscientemente, desenvolvendo novas formas de agrupamento social e eventualmente de governo e administração definidos”.



Art. 44 – A instituição de região metropolitana se fará com base nos conceitos estabelecidos nesta Constituição e na avaliação, na forma de parecer técnico, do conjunto dos seguintes dados ou fatores, dentre outros, objetivamente apurados: [...] II – grau de conurbação e movimentos pendulares da população (Minas Gerais, 2024).

Ao pensar em grau de conurbação e associá-la aos movimentos pendulares, há uma abordagem quantitativa do fenômeno, que, todavia, não o esgota. Os desafios teóricos (nomear, delimitar, comparar) em relação às altas interações entre cidades próximas se devem, também, às evoluções do processo de urbanização e sua diferenciação entre e internamente aos países. No Brasil⁸, essa abordagem quantitativa da conurbação é usada frequentemente como *proxy* da metropolização, isto é, uma variável que substitui outra de mais difícil aferição.

Villaça (2017, p. 49) considera a conurbação como “fusão de áreas urbanas”, em que a contiguidade do crescimento espacial urbano pode ou não estar presente. Para o autor, essas “contradições ocorridas entre essa expansão e os limites político-administrativos municipais” surgiram no Brasil a partir da década de 1920. A identificação das RMs é um desafio, já que não há um critério unificado aplicável, o que interfere em pesquisas e no trabalho dos próprios órgãos oficiais, como o IBGE. Para o autor, há nas áreas metropolitanas um núcleo central, que passa a absorver (desenvolver intensa vinculação socioeconômica intraurbana) o entorno. Na RMVA, existem dois níveis de polarização concomitantes: desta em relação ao CMVA, isto é, em escala regional, e um dentro da própria RMVA, no qual o papel de Ipatinga é destacado. Com a maior população e economia entre as cidades, concentra a oferta de empregos industriais e de serviços, vagas de ensino superior, investimentos e algumas funções de gestão⁹. Contudo, em relação a Coronel Fabriciano e a Timóteo, a oferta de vagas de ensino superior presencial na primeira cidade e a quantidade de empregos industriais na segunda são relevantes e guardam proporção com sua população e com a oferta aos municípios vizinhos. Como município mais antigo e primeiro polo regional após a instalação das siderúrgicas, Coronel Fabriciano preservou algumas de suas funções de gestão¹⁰.

⁸ Todas as constituições estaduais do país citam aglomerações urbanas, regiões metropolitanas e microrregiões, exceto o Amapá (em Roraima, o acréscimo se deu por emenda em 2007). Amazonas, Goiás e Minas Gerais fazem referência a “grau de conurbação”, e Santa Catarina, “grau de concentração”. São Paulo exige “significativa conurbação” para instituição de RM e “urbanização contínua” para criação de AU.

⁹ Os papéis de gestão mais recentemente implantados foram alocados em Ipatinga, como a sede da ARMVA, criada em 2012, e a Polícia Federal (delegacia e posto de emissão de passaportes, inaugurados em 2022).

¹⁰ São exemplos as superintendências regionais de saúde e de ensino do estado estaduais, Receita Federal, Tribunal Regional do Trabalho (possui quatro Varas do Trabalho, criadas entre 1978 e 1992, que atendem à RMVA e a oito municípios do CMVA).



Para Villaça (2017) conurbações metropolitanas “de fato são” “uma única cidade”, embora de “natureza contraditória e frequentemente irracional” (p. 52). Haveria quatro formas espaciais de conurbação nas áreas metropolitanas no Brasil. Consideramos sua aplicabilidade maior às grandes cidades, com processos vultosos. As aglomerações entre cidades de pequeno e/ou médio portes nem sempre podem ser facilmente associadas às observações do autor, baseadas no transporte ferroviário local de passageiros, incomum fora dos grandes centros.

A primeira forma seria por núcleos que nasceram como subúrbios e nunca teriam se tornado plenamente cidades, ainda que alcancem população superior a meio milhão de habitantes. Uma eventual emancipação da parte do município de Caratinga onde há o transbordamento do tecido urbano de Ipatinga e do distrito industrial de Santana do Paraíso poderia ser vagamente associada a esse processo.

Na segunda forma, há um polo central formado posteriormente, que adquire maior força, e também ocorre o transbordamento territorial, sobretudo distante da sede do município receptor, ensejando a emancipação e posterior formação de um polo local. O mesmo exemplo citado acima poderia ser desta tipologia, caso o novo município formasse um polo local forte e organizador. Com ressalvas, poder-se-ia encaixar aí o caso de Santana do Paraíso, inicialmente um distrito de Mesquita, que ultrapassou sua população e importância econômica, vinculando-se fortemente a Ipatinga e se emancipando. Nesta forma são comuns os transbordamentos de áreas urbanas marcadas por rendas médias e altas.

Na terceira forma há aglomerações cujas cidades tiveram desenvolvimento próprio significativo, com autonomia socioeconômica derivada de um setor primário e/ou secundário fortes e empregos industriais gerados localmente, e não necessariamente na metrópole. Na RMVA, o impulso responsável pelo crescimento explosivo de Ipatinga (a criação da Usiminas) se deu após algum desenvolvimento de Coronel Fabriciano e de Timóteo (pela Acesita), que podem ser vistas, de certo modo, como representativas dessa forma de absorção. A quarta forma de absorção se dá por cidades muito pequenas próximas das áreas de expansão metropolitana, tendo permanecido à margem desse processo até o momento ou pela maior parte do tempo.

Em suma, Villaça (2017) define a conurbação metropolitana “como um processo devorador de cidades e produtor de bairros” (p. 66), isto é, perde-se a heterogeneidade e cresce a polarização pelo centro metropolitano. A segregação socioespacial passa a ocorrer em um esquema mais geral e de maior escala, distinto das cidades de interior, e de modo mais homogeneizado: setores de média e alta renda ao longo de eixos que podem atravessar limites municipais, e áreas ainda mais extensas em que há predomínio dos setores de menor renda, com baixa diversidade social. Isso não se observa significativamente na RMVA, pois os setores de



maior renda, em geral, não conformam eixos, e sim pequenas áreas ou subcentralidades, com a exceção de condomínios na área de Caratinga mais próxima de Ipatinga, a partir da BR-458.

A análise feita por Villaça (2017), com foco em capitais e grandes regiões metropolitanas reúne aspectos em comum deste recorte específico, mas com aplicabilidade restrita ao caso em tela, isto é, a um processo de aglomeração urbana, eventualmente tratado como metropolização, de cidades de porte pequeno e médio. As particularidades históricas e a dinâmica atual também exigem ressalvas quanto à aplicação das formas descritas pelo autor.

Nesse sentido, Moura (2004) oferece perspectivas distintas. Buscando justamente ir além da metropolização na análise do que denominou de morfologias de concentração, a autora destaca os aspectos regionais, a articulação dessas aglomerações em redes e os desafios que este fenômeno impõe à gestão territorial. Essas espacialidades concentradoras são de fácil identificação, contudo, sua classificação é que apresenta dificuldades, com desdobramentos recentes em sua evolução representando sempre novos pontos de atenção.

Uma das características atuais da cidade e do urbano é a interpenetração de escalas. Nas chamadas cidades globais isso tem sido mais evidenciado em pesquisas, entretanto, é possível verificar tal acontecimento também fora das metrópoles, embora comumente articulado a elas. O impacto de novas tecnologias favoreceu a desconcentração das atividades econômicas, sem, todavia, que as cidades deixem de intermediar esses fluxos. Ademais, a evolução das técnicas e comunicações não é territorialmente uniforme, tampouco tem repercussões unidirecionais.

Scott *et al.* (2001) retomam a discussão de cidades-regiões¹¹ (e de redes regionais de cidades), que vão desde casos mononucleares a redes policêntricas, destacando que esta formação apresenta desafios tanto aos pesquisadores quanto aos gestores públicos. Por um lado, adquirem maior relevância como nós espaciais da economia, conectadas aos circuitos globais. Por outro, porém, colocam em xeque noções consolidadas de organização social e política locais. Os autores apontam que a associação desses entes em “coalizões” na escala regional os permite lidar melhor com os aspectos positivos e negativos da globalização, que acarretou transformações importantes, com uma “hierarquia de escalas territoriais interpenetradas de atividade econômica e de relações de governança” (Scott *et al.*, 2001, p. 12) essencial para o entendimento das cidades-regiões. Indiretamente, está se falando do entrelaçamento de verticalidades e horizontalidades no território, seja na conexão das relações de governança

¹¹ O artigo tem como objeto as chamadas cidades-regiões globais, no entanto, consideramos que muito do que o texto propõe se aplica também a outras cidades-regiões e redes regionais de cidades, sobretudo na RMVA, tendo em vista o peso exacerbado das verticalidades nas estruturas locais.



locais com esferas mais amplas, seja no comando das grandes empresas, com suas instalações próprias e as relações com firmas terceirizadas ou contratadas.

Parte da problemática atual de interpenetração de escalas e das transformações da cidade é a perda dos referenciais consagrados de distinção entre este espaço e outros, como o suburbano e o rural, ou entre centro e periferia. Assim, a região recobra importância, com ecos das cidades e do urbano reverberando entre os nós da rede. Essa nova realidade se reflete na necessidade de transcender as concepções mais estritas de aglomerações, áreas metropolitanas, conurbações e afins. Em comum, estas formações são marcadas por espaços onde a maior parte da população e do território estão absorvidos para o funcionamento de uma metrópole ou de um polo, ainda que tais espaços sejam heterogêneos ou mesmo descontínuos, possuindo de centenas de milhares a milhões de habitantes (Moura, 2004).

Dois movimentos aparentemente contraditórios ocorrem simultaneamente. As tecnologias de transporte e comunicação favorecem a desconcentração das atividades produtivas, que buscam maiores vantagens locais, integrando circuitos especializados e permitindo subcontratações e terceirizações, isto é, favorecem ganhos financeiros. Contudo, para isso, é necessário haver um controle crescente que, para se efetivar, recorre à concentração, portanto, favorecendo as metrópoles. Tal dualidade é notada em indústrias cujas fábricas se localizam em pontos estratégicos do território, auferindo vantagens locais, mas as sedes e escritórios permanecem localizados em áreas de maior conectividade aos circuitos globais e às outras companhias (sinérgicas ou concorrentes). Assim, a metrópole não apenas recobra sua importância como, nesse caso, são demandadas localizações específicas e estratégicas adequadas às altas atividades de gestão do capital financeiro e tecnológico¹². A interpenetração das escalas se completa, portanto, com essas exigências em nível intraurbano, ao mesmo tempo em que se conforma uma região metropolitana ampliada (Lencioni, 2005).

A visão em maior escala do fenômeno urbano na RMVA sugere entendê-la como uma extremidade de um eixo altamente urbanizado, originado na metrópole belo-horizontina e estruturado pela EFVM e pela BR-381, especializado nos setores mineral (articulado ao Quadrilátero Ferrífero), mecânico, siderúrgico e florestal, ao longo do qual se assentam os objetos técnicos nos diversos municípios adjacentes ou próximos: mineração em Barão de

¹² É ilustrativo o caso da Usiminas, principal siderúrgica do Vale do Aço. Sua sede em Belo Horizonte localizava-se na Pampulha, em grande e emblemático edifício projetado por Raphael Hardy Filho (arquiteto que realizou o plano urbanístico de Ipatinga para a implantação da empresa), com István Farkasvölgyi e Álvaro Hardy. Atualmente, contudo, sua sede é na avenida do Contorno, região mais densa da cidade, tanto demográfica quanto economicamente.



Cocais, Santa Bárbara, São Gonçalo do Rio Abaixo e Itabira, siderúrgicas em João Monlevade, Timóteo e Ipatinga¹³, indústrias mecânicas e florestas para abastecimento das siderúrgicas e da celulose (embora parte dessa produção esteja migrando para os vales do Jequitinhonha e Mucuri). No Vale do Aço há concentração desses objetos e de serviços, e a outra ponta, Belo Horizonte, reúne sedes e/ou centros administrativos e comerciais das empresas (ArcelorMittal, Aperam, Usiminas, Cenibra), isto é, exerce efetivamente papéis superiores de comando.

Outro tipo de abordagem de concentrações urbanas é o da cidade difusa, que espacialmente se organiza como

uma rede de pequenos e médios centros urbanos. Apresenta baixa densidade edilícia, baixa especialização funcional do território, usos predominantemente urbanos, um sistema complexo e difuso de prestação de serviços urbanos, vida aparentemente autônoma dos fragmentos, porém com forte integração entre si, e elevada mobilidade da população (Moura, 2004, p. 82).

No conjunto formado pela RMVA e CMVA a disparidade no tamanho dos centros urbanos é acentuada, e, embora a densidade edilícia total seja baixa, isso ocorre em função do predomínio de relevo declivoso, que concentra a área urbanificada ao longo de vales e encostas menos íngremes, alcançando quatro ou mais pavimentos mesmo em núcleos urbanos pouco populosos. A terra urbanificada é bem escassa e de alto custo na área de estudo, independentemente do porte da cidade. O relevo favorece usos predominantemente urbanos, e é baixa a expressividade econômica do setor agrícola. Como semelhança à cidade difusa típica, observa-se a aparente autonomia dos fragmentos, que contrasta com a forte integração, e a mobilidade da população em níveis elevados. A produção territorial urbana recente se desdobra em morfologias diversificadas, amalgamando, nas franjas da malha e ao longo dos eixos rodoviários, formações semelhantes à da cidade difusa, favorecidas pela conectividade.

Moura (2004) também aproxima essa discussão do caso brasileiro, ressaltando as espacialidades de concentração não metropolitanas (mas polarizadas, em outro nível, por uma metrópole) que se dispersam por raios de até 200 km, sempre por meio das infraestruturas que conectam fornecedores e compradores, resultando em “uma rede polinuclear de centros urbanos” (Moura, 2004, p. 83). Reolon e Miyazaki (2010, p. 128) consideram que concentrações urbanas envolvendo diferentes entes no Brasil têm se tornado “cada vez mais complexas, numerosas e diversificadas, não se constituindo mais em processo exclusivo das grandes cidades e metrópoles”. Por outro lado, o processo de sua institucionalização é heterogêneo, muitas vezes não correspondendo às espacialidades verificadas empiricamente.

¹³ Em Barão de Cocais há uma unidade da siderúrgica Gerdau, paralisada desde 2024.



Miyazaki (2008) denomina os conjuntos de cidades em diferentes unidades político-administrativas com interações intensas de “aglomerações urbanas”. Ele considera que nelas “o urbano se processa em um conjunto mais complexo e extenso e que engloba mais de uma cidade” (Miyazaki, 2008, p. 13). Densidade e continuidade físico-territorial da ocupação do solo são fatores importantes, aliadas à urbanização generalizada e aos transportes. Enquanto autores europeus remontam a aglomeração ao século XIX e início do século XX, casos no Brasil, inclusive na área estudada, surgem após a metade do século XX e ainda se desenvolvem, haja vista as particularidades assumidas pela urbanização nos contextos periféricos.

A expansão territorial observada nas cidades é parte do processo de aglomeração urbana, mas não basta para explicá-lo. As transformações conformariam uma nova unidade territorial, isto é, das aglomerações em relação às cidades poder-se-ia dizer que “o todo é maior que a soma das partes”. A formação de um único território urbanificado – contínuo – é associada à aglomeração, contudo, como na conurbação, ela pode ocorrer sem a presença da continuidade físico-territorial, que é tanto menos importante quanto maiores sejam a capacidade e a qualidade dos sistemas de transporte de pessoas e produtos. A continuidade territorial se manifesta nos tecidos urbanos de cidades surgidas separadamente, que coalescem, enquanto a continuidade espacial se dá a partir de fluxos e relações, sem que a continuidade física esteja sempre presente. Isso é válido tanto para descontinuidades físico-territoriais de maior escala quanto para aparentes “vazios”, incorporados depois ao tecido urbano (e que, como vazios de ocupação, mas não de interesses, participam ativamente da produção de localizações intraurbanas). Para Miyazaki (2008, p. 18), “a configuração de áreas urbanas cada vez mais dispersas e descontínuas territorialmente geram impactos, num primeiro momento, na escala intraurbana e, aos poucos, na escala interurbana, à medida que a expansão atinge níveis mais avançados”.

Souza (2008, p. 32), por outro lado, considera que a formação de uma aglomeração urbana leva as cidades envolvidas a atuarem “como um ‘minissistema urbano’ em escala local, ou seja, seus vínculos se tornam muitíssimo fortes”. Para o autor, a conurbação (considerada como união das manchas urbanas) é frequente, mas não imprescindível em uma aglomeração. Ele adverte, contudo, que “o importante é que nenhuma das cidades envolvidas pode ser muito grande, a ponto de satelitizar completamente as demais à sua volta e possuir uma área de influência regional (ou, às vezes, nacional e internacional)” (Souza, 2008, p. 32-33). Em sua maioria, seriam compostas por duas ou mais cidades médias e pequenas, e cita “Ipatinga-Coronel Fabriciano-Timóteo (MG)” (*ibid.*, p. 33) como um exemplo. Tal ressalva se justificaria, na visão do autor, para diferenciar aglomerações urbanas de áreas metropolitanas. Ou seja, os elementos presentes em uma aglomeração urbana e em uma metrópole são virtualmente os



mesmos, contudo, nesta última há uma cidade principal que exerce, sobre as demais, influência desproporcional. O autor aponta também a criação de regiões metropolitanas que seriam, na realidade, aglomerações, muito em função de um suposto *status*. Essa classificação da RMVA como aglomeração urbana se coaduna à de Reolon e Miyazaki (2010).

É relevante, ainda, na visão de Miyazaki (2008), pensar a população que está ao redor das cidades, nas chamadas periferias (incluídas as de alta renda). Atualmente, elas atingem variados graus de autonomia, isto é, de satisfação da maior parte de suas necessidades independentemente das centralidades da aglomeração. Em síntese, para este autor, “no processo de aglomeração urbana as interrelações entre as cidades podem se dar pela dependência e/ou pela complementaridade das funções urbanas. Afasta-se, assim, da noção de que deva haver, simplesmente, uma relação assimétrica de um centro a outro” (Miyazaki, 2008, p. 20).

Reolon e Miyazaki (2010) discutem as concentrações sob o aspecto institucional, seja como RMs, AUs, MRs ou regiões integradas de desenvolvimento (RIDEs, formações que envolvem duas ou mais unidades federativas), conforme previsto constitucionalmente. Portanto, a aglomeração urbana adquire, além de valor conceitual, teor legal, ao conformar-se como “espaço regional dotado de intensas e recíprocas relações sociais e econômicas entre unidades político-administrativas que o compõem” (Reolon, Miyazaki, 2010, p. 112). Analisando a instituição das primeiras regiões metropolitanas no país, os autores sublinham sua importância, naquele cenário, para a economia nacional e sua articulação com o exterior. Em outras palavras, além de (ou até mais que) promover uma gestão mais eficiente dos serviços comuns entre os municípios participantes, buscava-se reforçar pontos-chave no território, que se relacionam de modo privilegiado com o espaço regional, nacional ou mesmo internacional. Pode-se considerar, então, que havia – ainda que os conceitos não fossem assim nomeados – uma preocupação com as horizontalidades (aspectos intraurbanos) e sobretudo com as verticalidades das regiões metropolitanas. Cabe ressaltar que tal estratégia foi levada a cabo na década de 1970, em plena ditadura militar, portanto, carregava consigo forte viés centralista e desenvolvimentista, com o fito de gestar polos de desenvolvimento e impulsionar o crescimento econômico (Reolon, Miyazaki, 2010).

Com a Constituição Federal de 1988, delegou-se a institucionalização de concentrações urbanas (microrregiões, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas) aos estados. À União ainda compete criar RIDEs (desde que aprovadas pelas assembleias legislativas dos estados envolvidos). Contudo, o processo não mais se dá na forma centralizadora e hierarquizada do regime militar. Por outro lado, essa delegação de poder, sem o estabelecimento de critérios claros e uniformes, multiplicou a institucionalização de processos de aglomeração urbana.



Reolon e Miyazaki (2010) mapearam este processo, identificando no território nacional as quatro formas legalmente previstas (AU, RM, MR e RIDE) e comparando a espacialidade da forma aglomerada – cidades que efetivamente participam do processo – e os municípios incluídos ou não no instrumento legal correspondente. Identificaram, assim, seis possibilidades:

A) a espacialidade da aglomeração se ajusta aos limites da unidade regional; B) a espacialidade da aglomeração supera os limites da unidade regional; C) a espacialidade da aglomeração é inferior aos limites da unidade regional; D) existe um desajuste mútuo entre a espacialidade da aglomeração e os limites da unidade regional; E) a unidade regional foi estabelecida a despeito da ausência do processo de aglomeração; F) o processo de aglomeração urbana carece da criação de uma unidade regional (Reolon, Miyazaki, 2010, p. 123).

Entre os 58 processos avaliados pelos autores, predominaram aglomerações com espacialidade inferior aos limites da unidade regional (21) e processos de aglomeração sem criação de unidade regional (17), e em apenas duas a espacialidade e os limites da unidade se ajustavam. A RMVA é um caso em que a unidade regional é maior que a espacialidade da aglomeração (Reolon, Miyazaki, 2010), e é necessário considerar se tal situação pode trazer prejuízos práticos à gestão, inflando artificialmente o número de participantes.

É possível constatar que as regiões metropolitanas seguem sendo muito mais numerosas que as aglomerações urbanas, levando a questionar seus enquadramentos¹⁴. Paralelamente, apesar da complexificação do fenômeno urbano e da proposição de diversas outras tipologias no meio científico e acadêmico, não se vislumbram movimentos políticos para seu reconhecimento. Isso leva a inferir que as RMs possam ser tão mais numerosas que as AUs por um processo de retroalimentação, em que o maior conhecimento e disseminação desse tipo de concentração propicie maior atenção legal, e isso, por sua vez, favoreça o enquadramento, pelos legisladores, de concentrações urbanas nessa tipologia, ainda que tecnicamente não o sejam.

Para avaliar o tratamento legal das tipologias de concentração e associá-las ao caso da RMVA, foi realizada consulta à legislação federal produzida entre 1973 (ano de criação das primeiras RMs) e 1998 (ano de criação da RMVA), a fim de analisar as menções e regramentos atinentes às RMs, AUs e MRs, bem como identificar como estas tipologias foram tratadas e, sobretudo, diferenciadas. Buscou-se compreender motivações por trás da predominância de criação de RMs sobre os demais instrumentos. Foram descartados os resultados revogados até 1998 (uma vez que deixariam de surtir efeito sobre uma eventual predileção por uma tipologia de concentração específica na criação da RMVA), os referentes a uma região em particular e aqueles referentes a ações pontuais, como leis orçamentárias anuais ou programas públicos não

¹⁴ Segundo o IBGE, há, no país, 77 RMs, mas apenas 3 AUs e 3 RIDEs (IBGE, 2025).



permanentes. Somente foram considerados os resultados que estabelecem tratamentos particulares às RMs, AUs ou MRs pela diferenciação de uma tipologia em relação a outra, e que poderiam trazer repercussão geral, isto é, aplicar-se a todos os enquadramentos de cada tipologia. Os termos de busca foram: metrópole, metropolitano, metropolização, aglomeração, aglomerado e microrregião, bem como suas variações em gênero e número. As consultas foram realizadas pela página Legislação Federal Brasileira (Brasil, 2025), e podem incluir atos exarados pelos três poderes. O total de ocorrências foi de 234 resultados, das quais, as que correspondem a todos os critérios estão agrupados abaixo.

Quadro 1 – Produção legislativa sobre Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões em âmbito federal (1973-1998)

Tipo, número e data	Situação atual	Conteúdo pertinente
Lei Complementar nº 14 (08/06/1973) Lei Complementar nº 27 (03/11/1975)	Sem revogação expressa	Arts. 2º e 3º: determina que RMs tenham conselhos deliberativo e consultivo e suas competências; Art. 6º: em RMs, prioriza recursos federais e estaduais a municípios participantes do planejamento integrado e dos serviços comuns.
Lei nº 6.261 (14/11/1975)	Sem revogação expressa	Art 4º: O Sistema Nacional de Transportes Urbanos deverá ser constituído, nas RMs, de Empresas Metropolitanas de Transportes Urbanos responsáveis pela elaboração dos planos de transportes, coordenando-lhes a implementação, com a cooperação da EBTU; e empresas coordenadoras a nível local, se for o caso, nas áreas não compreendidas pelas Regiões Metropolitanas.
Decreto-Lei nº 1.438 (26/12/1975) Decreto-Lei nº 1.582 (17/11/1977)	Sem revogação expressa	Art. 6º: Isenta de imposto sobre serviços de transporte rodoviário aquele destinado a transporte de pessoas entre municípios da mesma RM, ou transporte de mercadorias entre municípios adjacentes ou integrantes da mesma RM.
Lei nº 6.766 (19/12/1979)	Sem revogação expressa	Art. 13: Estados deverão disciplinar aprovação de loteamentos e desmembramentos nas RMs e AUs. No caso das RMs, exame e anuência prévia caberão à autoridade metropolitana; Art. 53: Nas RMs, alterações de uso do solo rural para urbano dependerão de prévia audiência do Órgão Metropolitano.
Lei nº 6.803 (02/07/1980)	Sem revogação expressa	Art. 10: Para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição em RMs, as atribuições dos Governos Estaduais serão exercidas pelos respectivos Conselhos Deliberativos.
Constituição (05/10/1988)	Vigente	Art. 25: Estados poderão instituir RMs, AUs e MR.
Lei nº 7.803 (18/07/1989)	Código Florestal revogado, mas válido no período analisado	Art. 1º: Altera o Código Florestal de modo que áreas de preservação permanente nas áreas urbanas dos municípios em geral e em todo o território de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas podem ter limites mais restritivos.
Lei nº 8.723 (28/10/1993)	Sem revogação expressa	Art. 11: Combustíveis automotivos de baixo potencial poluidor serão incentivados e priorizados, especialmente nas RMs.

Fonte: Brasil (2025). Organizado pelo autor.

No plano legislativo federal, foi possível notar, mesmo anteriormente a leis como os estatutos da Cidade e da Metrópole, algum grau de inserção da figura da região metropolitana no ordenamento jurídico, com apenas uma menção às aglomerações urbanas e nenhuma às microrregiões. Observa-se a existência de três tipos de vantagem para esta tipologia: financeira (com a prioridade para o recebimento de recursos), tributária (isenções em impostos sobre transportes, que poderiam servir de inspiração para benefícios em outros serviços) e administrativa (pela delegação de competências ao Conselho Deliberativo, representando



escala intermediária entre estado e municípios, e pela possibilidade de maior controle sobre o espaço urbano, com empresas metropolitanas e legislação específica). A Constituição de 1988 representou uma inflexão na produção legislativa, já que praticamente não houve alterações a partir dessa data. Sem os mesmos benefícios legais que as RMs, a criação de AUs e MRs traria muito menos vantagens para a gestão da concentração.

Para a legislação estadual, buscou-se repetir o procedimento, adequando-o nos pontos necessários. O período analisado compreende os anos de 1989 (considerando as prerrogativas de regionalização delegadas pela Constituição de 1988) a 1998 (criação da RMVA). Os critérios de descarte foram mantidos, com adaptação: textos revogados antes de 1998; referentes à RMBH sem possibilidade de repercussão geral se criadas outras RMs; leis de criação de programas públicos temporários e/ou orçamentárias. Os termos de busca foram os mesmos, visando ocorrências em que as tipologias fossem descritas ou conceituadas, ou determinassem tratamentos distintos às RMs, AUs ou MRs dos demais municípios, ou que diferenciasssem prerrogativas e regras de uma tipologia em relação a outra. A busca foi realizada pela página da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (Minas Gerais, 2025), e podem incluir atos de iniciativa do Executivo (administração direta e indireta) e Legislativo. No total, foram avaliadas 169 ocorrências¹⁵, das quais, as que correspondem a todos os critérios estão agrupados abaixo.

Quadro 2 - Produção legislativa estadual em Minas Gerais sobre Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões (1989-1998)

Tipo, número e data	Situação atual	Conteúdo pertinente
Constituição (21/09/1989)	Vigente, com alterações posteriores à instituição da RMVA	Art. 10: Compete ao Estado instituir RM, AU e MR; Art. 42: Caracteriza RM, AU e MR como constituídas por agrupamento de municípios limítrofes do mesmo complexo geoeconômico, e a fim de integrar planejamento, organização e execução de funções públicas de interesse comum; Art. 43: Elenca, entre funções públicas de interesse comum, o sistema viário de âmbito metropolitano e o uso do solo metropolitano; Art. 44: Instituição de RM se fará avaliando os critérios que determina; execução das funções públicas de interesse comum compete ao Estado e aos municípios da RM; Art. 45: Determina papéis da Assembleia Metropolitana, incluindo normas, orçamento e Plano Diretor próprios; Art. 47: Institui Fundo de Desenvolvimento Metropolitano para promover financiamentos e investimentos; Art. 48: Instituir AU requer pelo menos 300.000 habitantes em complexo geoeconômico de três ou mais municípios; Art. 49: Instituição de MR é iniciativa de Comissão da Assembleia Legislativa, por provocação dos municípios. Têm também mais funções públicas de interesse comum.

¹⁵ Em função de especificidades das ferramentas de busca, houve pequena diferenciação nos procedimentos. Para a legislação federal, pôde-se estabelecer intervalo temporal, mas sem a utilização de operadores. Para a legislação estadual, foi necessário buscar ano a ano, mas com o uso de operadores (como E, OU, NÃO) que propiciaram a redução de ocorrências excessivas (inicialmente 3.032), que não guardavam relação com os termos pesquisados.



Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (21/09/1989)	Vigente	Art. 51: Institui o Colar Metropolitano e o caracteriza como municípios do entorno da RM de Belo Horizonte afetados pelo processo de metropolização, para integrar o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum. Estabelece, ainda, que sua composição e participação na gestão metropolitana serão estabelecidas por lei complementar.
Decreto nº 33.944 (18/09/1992)	Revogação posterior à instituição da RMVA	Art. 7º: Áreas de preservação permanente de todo o território das RMs e AUs podem ter limites mais restritivos.
Lei Complementar nº 26 (14/01/1993)	Revogação posterior à instituição da RMVA e alterações anteriores à instituição da RMVA	Art. 3º: As funções públicas de interesse comum terão colaboração entre Estado e municípios da RM; Art. 5º: São instrumentos do planejamento metropolitano o Plano Diretor Metropolitano, Plano Plurianual de Investimentos, orçamento anual e Fundo de Desenvolvimento Metropolitano; Art. 6º: Os planos diretores municipais devem compatibilizar-se com o Plano Diretor Metropolitano quanto às funções públicas de interesse comum; Art. 19: Prevê autarquia estadual de planejamento metropolitano das funções públicas de interesse comum.
Lei Complementar nº 43 (31/05/1996)	Altera lei revogada posteriormente à instituição da RMVA	Art. 1º: Altera a redação do Art. 19 da Lei Complementar 26/1993 para que o planejamento das funções públicas de interesse comum seja realizado por Secretaria de Estado e pela Fundação João Pinheiro.
Decreto nº 39.585 (11/05/1998)	Revogação posterior à instituição da RMVA	Art. 1º: A aprovação de loteamento e desmembramento, para fins urbanos, dependerá de exame e anuência prévia do Estado quando localizados em RM ou AU.

Fonte: Minas Gerais (2025). Organizado pelo autor.

A legislação estadual mineira seguiu o padrão federal ao se atentar mais às RMs, concedendo-as vantagens financeiras, tributárias e administrativas. Paradoxalmente, havia constitucionalmente critérios mais restritivos para a criação de AUs (população mínima) e MRs (iniciativa de comissão da Assembleia Legislativa) do que para RMs, pois definições mais claras para elas vieram apenas com a Emenda à Constituição nº 65/ 2004 e a Lei Complementar nº88/2006, a qual passou a exigir população mínima de 600.000 habitantes, o que inviabilizaria, ainda hoje, criar a RMVA. Para a instituição de AUs e MRs, a definição de critérios ocorre somente com a Lei Complementar nº 159/2021, sob influência do Estatuto da Metrópole (Minas Gerais, 2004, 2006, 2021). Com efeito, desde 1998 não são reconhecidas regionalizações no estado, exceto a RIDE do DF e Entorno, que envolve ainda municípios goianos.

Cabe mencionar um padrão que se repetiu na busca em âmbito estadual. Em diversos anos do período avaliado foram listadas alterações em regulamentos tributários, sobretudo o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), válidos para o ano de publicação, em que se concedeu isenção da cobrança ao transporte intermunicipal de passageiros na RMBH (mas, apenas em alguns casos, estendida ao transporte intermunicipal “de caráter urbano” fora da RM). Esse fato pode também ter contribuído para o desejo de enquadrar as cidades estudadas em região metropolitana, de modo a beneficiar as empresas concessionárias e, em tese, os passageiros, haja vista a centralidade do transporte e da circulação na dinâmica das concentrações urbanas. Foi possível notar, também, a presença permanente, no



organograma do Executivo estadual, de uma instância dedicada aos assuntos metropolitanos, seja ela uma secretaria ou outra forma. Isso pode favorecer a maior proximidade entre as administrações municipais, metropolitana e estadual e o desenho de escalas intermediárias de gestão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As cidades que conformam a RMVA experimentam, há décadas, um processo de integração física e funcional que enseja formas de gestão do espaço, serviços e funções públicas de interesse comum capazes de reconhecer as influências mútuas das cidades envolvidas e potencializá-las positivamente, bem como mitigar prejuízos, favorecendo o desenvolvimento conjunto. O fenômeno urbano, por outro lado, apresenta hoje diversas variações de tipologias de concentração, mas apenas RMs, AUs e MRs são reconhecidas pela legislação brasileira.

A criação da RMVA se deu em um contexto no qual, legalmente, havia poucos critérios limitantes, além de vantagens administrativas, financeiras e tributárias às RMs. Assim, foi possível caracterizar esse agrupamento como uma região metropolitana (e não uma aglomeração urbana), possuindo ainda um vasto colar metropolitano (muito maior que a RM), enquadramento contestado por pesquisadores e que não seria mais amparado pelo ordenamento vigente. Contudo, isso não necessariamente se traduziu em vantagens expressivas na gestão das funções públicas de interesse comum ou na atração e integração dos investimentos públicos e privados. O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, aprovado apenas 26 anos após a criação da RMVA, representa uma esperança nesse sentido, caso seja efetivamente seguido.

Sem prejuízo desse instrumento, deve-se considerar que, no caso mineiro, tem-se a articulação de Belo Horizonte com os arranjos populacionais sob sua influência, já que a capital sedia os escritórios das indústrias e oferece serviços especializados técnica e tecnologicamente densos necessários à atividade industrial, além de abrigar níveis mais altos de gestão pública e do capital. Ademais, é notável a articulação dos capitais (nacional e internacional) e da ação do Estado, em um arco de ações que remontam à construção de Belo Horizonte como nova capital, perpassa a criação de infraestruturas (ferrovia e BR-381) e de indústrias (Vale, antiga Companhia Vale do Rio Doce; Aperam, antiga Acesita; ArcelorMittal, antiga Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira, Usiminas e Cenibra, fundadas como estatais e/ou beneficiadas com intervenções governamentais para sua viabilização) e prossegue com outros movimentos e investimentos, como as privatizações e, mais recentemente, a concessão da BR-381.



A integração interna dos arranjos (e destes com outros) alude à questão regional, frequentemente negligenciada, e reforça a necessidade de conceber e aprimorar escalas intermediárias entre o local, nos municípios, e o nível estadual. A correta caracterização do fenômeno urbano e de suas articulações contribui para que demais aspectos de interesse sejam corretamente diagnosticados, sobretudo considerando a densidade técnica presente e o poder das corporações inseridas no território. O arcabouço legal, por sua vez, deve permitir o reconhecimento e a incorporação de tipologias de concentração diversas, evitando cristalizar formas e induzir enquadramentos equivocados e inefetivos, ou mesmo privilegiar certas formações em detrimento de outras.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Marny Pessoa Silva de. **A nova dinâmica espacial em torno da Região Metropolitana do Recife: um Colar Metropolitano?** 2016. 146 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano), Universidade Federal de Pernambuco, Recife-PE, 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL. **Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973**. Estabelece as regiões metropolitanas [...]. Brasília, 1973.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Legislação Federal Brasileira**. Disponível em: legislacao.presidencia.gov.br. Acesso em: 09 set. 2025.

FJP. **Exposição de motivos para a criação de um organismo responsável pela continuidade do processo de planejamento no AUVA**. Belo Horizonte: FJP, s. d.

GEDDES, Patrick. **Cities in evolution: an introduction to the town planning movement and to the study of civics**. London: Williams & Norgate, 1915.

MINAS GERAIS. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. **Legislação Mineira**. Disponível em: almg.gov.br/atividade-parlamentar/leis/legislacao-mineira/. Acesso em: 10 set. 2025.

MINAS GERAIS. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 21 de setembro de 1989**. Belo Horizonte, 1989.

MINAS GERAIS. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. 33. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2024.

MINAS GERAIS. **Emenda à Constituição nº 65, de 25 de novembro de 2004**. Altera os Arts. 42 a 50 da Constituição do Estado. Belo Horizonte, 2004.



MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 88, de 12 de janeiro de 2006**. Dispõe sobre a instituição e a gestão de região metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Belo Horizonte, 2006.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 122, de 04 de janeiro de 2012**. Cria a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Aço - Agência RMVA -, e altera a Lei Complementar Nº 90, de 12 de janeiro de 2006 [...]. Belo Horizonte, 2012.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 159, de 30 de julho de 2021**. Dispõe sobre a instituição e a gestão de aglomerações urbanas e microrregiões [...]. Belo Horizonte, 2021.

MIYAZAKI, Vitor Koiti. **Um estudo sobre o processo de aglomeração urbana**: Álvares Machado, Presidente Prudente e Regente Feijó. 2008. 177f. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Estadual Paulista (UNESP), Presidente Prudente, 2008.

MOURA, Rosa. Morfologias de concentração no Brasil: o que se configura além da metropolização?, **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.107, p.77-92, 2004.

IBGE. **Recortes Metropolitanos e Aglomerações Urbanas**. Disponível em: ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354-recortes-metropolitanos-e-aglomeracoes-urbanas.html. Acesso em: 10 set. 2025.

LENCIONI, Sandra. A emergência de um novo fato urbano de caráter metropolitano em São Paulo: a particularidade de seu conteúdo socioespacial, seus limites regionais e sua interpretação teórica. **Boletim Paulista de Geografia**, São Paulo, n. 82, p. 45-64, 2005.

RECLUS, Elisée. The Evolution of Cities. **The Contemporary Review**, London, v. 67, p. 246-264, jan.-jun. 1895.

REOLON, Cleverson Alexsander; MIYAZAKI, Vitor Koiti. Considerações sobre a institucionalização do processo de aglomeração urbana em cidades médias brasileiras. **Caderno Prudentino de Geografia**, n. 32, vol. 1, p. 111-134, jan./jun. 2010.

SCOTT, Allen J.; AGNEW, John; SOJA, Edward W.; STORPER, Michael. Cidades-regiões globais. **Espaço & Debates**, São Paulo, v. 1, n. 41, p. 11-25, jan. 2001.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

TESSARI, Leandro Marcos. **Processo de expansão urbana e conurbação em uma aglomeração urbana não metropolitana no interior paulista**. 2009. 163 f. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2009.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2017.