

## **Geografia e Estado – Organização territorial e a criação de centralidades a partir das instituições públicas**

Paulo Wagner Teixeira Marques<sup>1</sup>  
Miguel Ângelo Campos Ribeiro<sup>2</sup>

**Resumo:** Atualmente, o Estado e o Mercado são as duas Instituições com o maior poder estruturador do espaço, atuando através de suas organizações: de um lado, os organismos públicos criados para atender a população, levantar dados e informações e recolher tributos; de outro, as empresas privadas funcionando no mercado, com suas estratégias particulares. O presente artigo terá como foco a forma como o Estado organiza o seu território por meio de algumas Instituições Públicas Federais. Busca-se, assim, compreender a hierarquia das cidades brasileiras por meio das conexões criadas e mantidas pela gestão do território realizada pelo Estado e quais são os centros urbanos que concentram a capacidade de comando e controle no País.

**Palavras-chave:** Estado; Organização Territorial; Território; Gestão Pública; Centralidade.

## **Geography and State - Territorial organization and the creation of centralities from public institutions**

**Abstract:** Nowadays, the State and the Market are the two institutions that organize the space, acting through organizations: on one side, the public organizations that were created to assist the population, assemble data and information, and collect taxes; on the other side, the firms present on the Market acting accord to their own strategies. This article will focus on the way that the State organizes its own territory through some Federal Institutions, trying to understand how the cities are connected by the Public Management, and what are the central spots that concentrate the capacity to command and control the country.

**Keywords:** State; Territorial Organization; Territory; Public Management; Centrality

---

submetido em 28.07.2018, aprovado em 10.08.2019

### **1. Considerações iniciais**

Uma das principais preocupações da Geografia é a busca de entendimento sobre as formas de organização do território. É inegável que as formas em rede vêm ganhando destaque no período histórico atual. Entretanto, o padrão clássico centro-periferia não perdeu por completo a sua utilidade e é, em muitos casos, a melhor forma de se compreender os padrões de comando e controle exercidos por algumas cidades sobre o território. O estudo das forças que atuam na configuração da rede urbana brasileira é fundamental para a compreensão do padrão de distribuição das cidades ao longo do território brasileiro e de como

---

<sup>1</sup> Doutorando em Geografia da UERJ, Gerente de Regionalização na Coordenação de Geografia do IBGE; e-mail: pwagnerbr@yahoo.com

<sup>2</sup> Dr. em Geografia pela UFRJ, Professor do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Geografia UERJ; e-mail: mamikisi@gmail.com

elas se relacionam umas com as outras. Ou seja, é imprescindível para o entendimento do próprio território nacional e para o seu melhor planejamento.

Atualmente, o Estado e o Mercado são as duas instituições com o maior poder estruturador do espaço. Eles atuam, hodiernamente, por meio de suas organizações específicas: de um lado os organismos públicos criados para atender a população, levantar dados e informações e recolher tributos; de outro, as empresas públicas e privadas funcionando no mercado, com suas estratégias particulares na perseguição por maiores lucros. Juntos, ainda que com objetivos e formas de atuação diferentes entre si, eles constroem a teia de relações que moldam os espaços urbanos no Brasil (GESTÃO, 2014).

O presente artigo, que é fruto do trabalho de pesquisa realizado para a dissertação de Mestrado em Geografia na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, aborda o tema das ligações hierárquicas entre as cidades brasileiras estabelecidas pela gestão pública e a articulação entre os espaços urbanos baseada na contiguidade espacial do território. Busca-se, assim, analisar como o Estado, atuando por meio de suas instituições, estabelece e cristaliza centralidades e hierarquias, e organiza o território segundo interesses específicos que, muitas vezes, diferem da lógica da acumulação privada. Para que esse objetivo seja alcançado, serão analisadas as distribuições espaciais de órgãos e instituições públicas que abrangem todo o país e que sejam representativos das funções necessárias ao Estado no exercício do controle de seu próprio território.

Esse artigo é dividido em três partes. Na primeira estão contidas as bases históricas e conceituais que sustentam a temática proposta. A segunda parte apresenta a metodologia empregada, enquanto a terceira analisa os resultados da análise empreendida sobre o recorte espacial selecionado. Por fim, longe de apresentarem os resultados definitivos da pesquisa realizada, as considerações finais representam um ponto de partida para o entendimento do que é a rede urbana brasileira das primeiras décadas do século XXI. Quiçá, elas também constituam uma pista sobre a sua possível evolução ao longo das próximas décadas.

## **2. Influências históricas e conceitos geográficos**

Historicamente, o Estado brasileiro sempre atuou de maneira interventora na ordenação do seu território. Particularmente, após a queda da República Velha e com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, apareceu também um novo modelo de atuação do Estado, caracterizado pelo aspecto centralizador da política de planejamento oriunda do governo federal (FAUSTO, 2012).

A centralização político-administrativa do Estado brasileiro foi exercido com maior ou menor ênfase durante o período republicano, em especial a partir dos anos 1930. Ao longo desse período, o papel dirigente do governo federal produziu impactos profundos sobre a lógica organizacional do espaço territorial brasileiro. Decisões políticas e econômicas tomadas

pelo poder federal, como a opção pelo rodoviarismo e a transferência da capital federal para o Planalto Central, sob o Governo de Juscelino Kubitschek, mudaram definitivamente o país e estabeleceram as bases de novas conexões entre as cidades brasileiras. A modernização do país, em grande parte consequência da expansão das estradas e da propagação de novos meios de comunicação, levou ao fortalecimento, ao enfraquecimento ou ao surgimento de novas centralidades na rede urbana nacional.

O período iniciado em 1964 com a ascensão dos militares ao poder viria a fortalecer ainda mais o caráter centralizador do planejamento econômico e, conseqüentemente, do território brasileiro. Ao longo da segunda metade dos anos 1960 e por toda a década de 1970, o Estado atuou como principal executor e, praticamente único, financiador das mudanças ocorridas no ordenamento territorial do país. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento, que legariam à nação obras de infraestrutura gigantescas, tais como Itaipu, as Usinas Atômicas de Angra dos Reis e a Transamazônica, são exemplos do protagonismo exacerbado de Brasília na organização do território nacional. Do ponto de vista político, a criação do Estado do Mato Grosso do Sul e a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro representaram a proeminência dos atos do governo federal sobre o ordenamento do território e a conseqüente criação e reforço de centralidades urbanas por meio da instalação dos órgãos e instituições essenciais para o exercício do poder nos níveis federal, estadual e municipal.

A partir da redemocratização do país, em 1985, e em especial após a promulgação da Constituição Federal de 1988, um longo e doloroso processo de descolamento do território nacional como unidade essencial de organização do espaço econômico teve início. O sério estrangulamento financeiro pelo qual o país passaria na década de 1980, sinalizado pela moratória declarada em 1987 durante o governo de José Sarney, indicava o esgotamento econômico do Estado brasileiro, acompanhado de graves restrições à sua capacidade de atuação como direcionador dos investimentos feitos no país. Dessa forma, o Estado abandonaria por um longo período a sua prerrogativa de planejar o seu próprio território e a logística empresarial ganharia o estatuto de planejamento territorial, na medida em que a política das grandes empresas se tornava mais autônoma em relação às políticas do governo federal (BECKER, 1993).

Paralelamente, uma mudança profunda ocorria no processo produtivo interno das empresas, ocasionado pela emergência das novas formas organizacionais em rede (CASTELLS, 1999). Esse novo tipo de organização era possibilitado e ancorado pelas novas tecnologias da informação e nos avanços gerenciais delas decorrentes. Um novo modo de produzir, altamente flexível, acompanhado por um maior grau de abertura ao exterior da economia brasileira, trouxe definitivamente a lógica do mercado para a linha de frente do ordenamento do espaço. Conseqüentemente, a escala de planejamento foi alterada do território nacional para a cidade e a região.

No novo contexto, os agentes econômicos passaram a se aproveitar dos recursos dispersos pelas diversas localizações, contornando as barreiras espaciais. Testemunha-se esse processo observando-se o padrão locacional formado pelas unidades locais das empresas, ou seja, a rede de filiais espalhadas pelo país que se relacionam com as suas sedes nacionais. Ainda que existam inúmeras variações nesse padrão em rede devido às diversas estratégias particulares das empresas na disputa por mercados, os padrões agregados da atuação delas sobre o território são, ao mesmo tempo, uma força modeladora da organização do espaço e uma configuração influenciada pelos padrões espaciais pretéritos, em um movimento contínuo de resistências e reforços mútuos (GESTÃO, 2014).

Entretanto, embora o Estado ora se afaste, ora se aproxime do setor produtivo, consequência da crescente incerteza na capacidade de realizar investimentos e de planejar o território nacional, ele não é de todo ausente da ordenação territorial. Mesmo que tenha perdido o protagonismo quase absoluto de outrora, o poder público no Brasil ainda possui condições, e vontade, de atuar como agente na economia e na sociedade de uma forma geral. Ademais, as profundas desigualdades socioespaciais inviabilizariam o completo alijamento do Estado da organização do seu território e a própria execução de tarefas tipicamente estatais força a presença do poder público no ordenamento territorial. Afinal, a arrecadação de tributos, as inúmeras tarefas de fiscalização, a coleta de informações e a prestação de serviços aos cidadãos obrigam a presença do Estado ao longo de um território nacional de dimensões continentais. E essa presença ocorre, preferivelmente, pela atuação dos organismos públicos descentralizados e pulverizados pelo país, que obedecem a lógicas próprias inerentes ao melhor desempenho de suas funções e ao atendimento do maior número possível de cidadãos. Todavia, a localização de seus postos de atendimento, gerências e superintendências carrega em si mesma a intenção de centralização de capacidades decisórias em determinados pontos da rede urbana - gerando um contínuo fluxo de pessoas, informações e capitais - e o seu agregado reflete a forma pela qual o Estado gerencia o território.

A atuação do Estado sobre o seu território não pode ser considerada como exclusivamente similar à do mercado. Ainda que existam elementos que configurem uma atuação em rede, o reforço a centralidades pré-existentes ou a criação de novas centralidades fortalecem o padrão descrito por Christaller (1966) em sua clássica Teoria das Localidades Centrais. Quando o governo decide pela instalação de um Posto de Atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS em um determinado município, cuja área de abrangência se estende por 10 outros municípios, ele atua no sentido de reforçar ou criar uma centralidade, que poderá confirmar ou fortalecer a posição dessa cidade na hierarquia urbana do país (Projeto Regiões de Influência das Cidades – REGIC, 2008). De certa maneira, o município escolhido pelo Governo Federal para a instalação de uma unidade de suas instituições

gerencia e controla o território a partir do papel de gestão criado para ele, subordinando, assim, em sua função específica, os demais municípios de sua jurisdição.

Quanto maior o número de funções, órgãos e instituições governamentais acumuladas em uma cidade, mais importante será a sua posição na hierarquia urbana; quanto mais central for uma cidade para um determinado conjunto de outras cidades, maior será a possibilidade de ela desenvolver uma infraestrutura técnica e social diversificada e sofisticada, capaz de atender as necessidades de sua população e das populações vizinhas. Na medida em que ocorrem justaposições em determinados pontos do território, ou seja, o Estado agindo em consonância com padrões clássicos de conformação de hinterlândia e o mercado atuando no estabelecimento de redes, maior será a complexidade da estrutura social da localidade e mais diversificadas serão as ligações entre os elementos que compõem o sistema urbano (CASTELLS, 2014). Sendo assim, a centralidade passa a ser definida não apenas pelo acúmulo de funções urbanas de diferentes níveis, mas pela capacidade das cidades de atrair, desenvolver e consolidar novas infraestruturas. Serão essas estruturas que possibilitarão um aumento na oferta de bens e serviços para a população dispersa no território e viabilizarão a implantação de serviços cada vez mais sofisticados, capazes de abrigar novas funções de alto nível. A centralidade "reforçada" em determinados pontos do território poderá ampliar as desigualdades entre as cidades e simplificar a estrutura da rede urbana ou, no caso de um maior equilíbrio na distribuição dos elementos de "Produção" e "Gestão" do sistema urbano, aumentar a sua complexidade.

Longe de configurar um padrão de esquizofrenia, a dupla maneira de atuação no espaço, em rede e em contiguidade, demonstra a alta maleabilidade e adaptabilidade de alguns lugares às atuais formas de comando do território. Certamente, existem pontos de atrito entre as cidades, que em muitos casos sugerem uma competitividade darwiniana por recursos e capitais, e pontos mais luminosos ou opacos no território (SANTOS, 2002), mas os vencedores destes verdadeiros embates terminam por acentuar as possibilidades de atração de novos investimentos e por incrementar a sua influência por áreas ampliadas do território. Em função disso, o território nacional apresenta-se como um mosaico de redes empresariais e organizações centradas no Estado, herdada de períodos históricos anteriores e em constante transformação, onde a forma centro-periferia permanece relevante, apesar da emergência do padrão em rede. Partes do território, de acordo com essa lógica, passam a se conectar diretamente ao mercado global, enquanto outras retêm uma dinâmica mais associada à contiguidade (GESTÃO, 2014).

De forma geral, o Estado como organizador do espaço tende a ser mais constante e menos volátil do que o mercado. Enquanto que para o segundo há mais possibilidades de fuga de espaços rebeldes ou daqueles que não sejam capazes de proporcionar o retorno (ou lucratividade) esperado, o primeiro tende a permanecer nos locais onde houve investimento

público na construção de estruturas de atendimento à população. Por essa razão, o Estado atua, em vários momentos, em oposição à lógica meramente econômica, tendo em vista a realização dos seus objetivos.

Outro fator que não pode ser desprezado na atuação do Estado é a influência das políticas locais, regionais e nacionais. O atendimento das necessidades de grupos políticos mais ou menos influentes é um dos aspectos considerados no momento da escolha dos locais onde os equipamentos públicos serão instalados. Sugestivamente, o espaço acaba por revelar os ganhadores e perdedores do momento político em que as estruturas de "Gestão" são implantadas (CASTELLS, 2014).

Conceitualmente, Santos (1996) já havia descrito como, por meio de verticalidades e horizontalidades, o espaço se conforma a essa dupla influência do mercado e do Estado. Como se trata aqui das formas de atuação do Estado no seu espaço consagrado, ou seja, o seu território, observa-se uma predominância de atuação das horizontalidades, concebidas como pontos centrais do espaço que espalham a sua influência sobre as áreas adjacentes. Dependendo da força desses pontos, captada pela sua hierarquia na rede urbana nacional (IBGE, 2008), a influência se propagará por maiores ou menores distâncias.

De uma forma genérica, todas as cidades apresentam uma dupla vinculação: à sua vizinhança próxima; e a cidades maiores ou com atributos complementares, mas fisicamente distantes. Enquanto a segunda dessas vinculações apresenta as características das ligações em redes, próprias ao desenvolvimento de mercados complexos, a primeira cria padrões regionais, preferenciais na forma de atuação do Estado.

O conceito de *town-ness*, elaborado por Taylor (2007,2010), aprofunda e complementa a Teoria das Localidades Centrais (CHRISTALLER, 1966) ao estabelecer que as cidades constituídas no processo de formação das hinterlândias apresentam uma clara função de provimento de bens e serviços para a população dispersa em sua área de influência, especialmente para os moradores de centros menores que não possuem as funções urbanas que as cidades maiores oferecem. Assim, salientando que o recorte espacial escolhido é restrito ao território brasileiro, o conceito de *town-ness* torna-se uma ferramenta valiosa na identificação da forma assumida pela dinâmica territorial brasileira sob o ponto de vista da gestão pública, no qual os centros progressivamente maiores acumulam funções urbanas e possuem uma área de influência ou atração diretamente proporcional à sua hierarquia.

A operacionalização do conceito de *town-ness* exige a identificação da centralidade assumida por cada ponto do território e a sua respectiva área de influência imediata. Para o caso específico da rede urbana brasileira, esse cálculo será efetuado tendo como base os serviços de gestão pública oferecidos por cada um dos pontos urbanos do território e a respectiva abrangência no espaço nacional, ou área de influência, de cada um desses pontos

na prestação do serviço público. E é exatamente a metodologia empregada para o cálculo da centralidade das cidades que será apresentada na segunda parte deste artigo.

### **3. Como calcular a centralidade**

O Estado assegura a execução de suas funções por meio das instituições que ele cria. Essas instituições, por sua vez, são dotadas dos meios necessários à realização de suas funções e se organizam da melhor maneira possível para a cumprimento dos seus objetivos. Elas têm, portanto, uma abrangência nacional materializada nas suas agências e gerências específicas. Usualmente, as instituições federais também gozam de certa autonomia na decisão da sua capilaridade e da localização de suas agências e gerências.

O ponto de partida para se encontrar os principais pontos de comando do espaço nacional é a premissa de que, pelas características que assume a prestação de serviços públicos, as estruturas das instituições selecionadas tenderiam a se acumular em determinados pontos do território. A acumulação de estruturas de instituições diferentes em uma determinada localidade seria, assim, o primeiro indicativo da sua centralidade. Outro fator a ser considerado seria a importância de cada nível na ordenação interna de cada instituição. Dessa forma, supervisões teriam um peso maior do que gerências na definição de centralidades, da mesma forma que gerências adquirem maior importância do que agências. Essa segunda aproximação tem como base o fato de que os órgãos públicos possuem, em geral, quatro níveis hierárquicos na sua organização interna: agências, gerências, supervisões e sede. Essa característica permite homogeneizar o cálculo final da centralidade das cidades brasileiras tendo como fundamento as instituições prestadoras de serviços públicos à população. Por fim, e tomada em seu conjunto, a estrutura agregada das instituições federais pesquisadas revela a maneira pela qual o Estado procura ordenar o seu próprio território.

Resumidamente, as centralidades serão o resultado do somatório do estoque, em cada localidade do território nacional, das agências, gerências, supervisões e sedes dos órgãos e institutos federais de abrangência nacional escolhidos, levando-se em consideração o peso específico definido para cada um de seus níveis hierárquicos. O resultado final será representativo da forma como o Estado atua sobre o seu próprio território.

Os órgãos e institutos selecionados foram: o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE), a Secretaria de Receita Federal, a Justiça Federal comum, a Justiça Eleitoral, a Justiça do Trabalho e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Todos eles pertencem aos poderes Executivo ou Judiciário Federal, uma vez que o Legislativo Federal se situa exclusivamente em Brasília, não tendo sido, por essa razão, considerado para o cálculo de centralidade.

A fórmula de cálculo é derivada da que é empregada pelo IBGE (GESTÃO, 2014). Simplificadamente, o cálculo de centralidade aloca os seguintes valores aos elementos da

estrutura de cada instituição: agências, peso 1; gerências, peso 2; supervisões, peso 3; sede, peso 4. Caso uma instituição possua uma agência e uma gerência em uma determinada localidade, apenas o maior valor é computado para efeito do cálculo de centralidade. Ou seja, apenas a gerência, para este caso específico. Da mesma maneira, se houver mais de uma agência ou gerência de uma dada instituição em um município, apenas um deles é levado em consideração. Assim, se um município possuir 30 agências de um órgão público pesquisado, para efeito do cálculo de centralidade será considerado, apenas, o valor de uma agência (valor 1). Assim sendo, o valor atribuído para cada município depende do tipo de unidade de cada órgão público presente em seu território, e não sobre a sua quantidade, sendo que os níveis maiores se sobrepõem aos menores na definição dos valores alocados. O somatório da presença de cada um desses elementos, de cada instituição, em cada ponto do território, indica o valor da centralidade daquele lugar. Por fim, as cidades brasileiras são separadas por faixas específicas, recebendo cada faixa um valor final de centralidade.

A análise empreendida foi realizada unicamente sobre o agregado da distribuição espacial dos órgãos e institutos selecionados e não sobre a espacialização de cada um deles individualmente. É justamente esse ponto que será abordado na terceira parte deste artigo. Por último, é importante ressaltar que não faz parte do escopo deste trabalho analisar se a distribuição geográfica das estruturas de cada um desses órgãos ou instituições é adequada ou não às necessidades da população e do Estado.

#### **4. A hierarquia urbana nacional a partir das instituições públicas**

Os centros urbanos que detém unidades das instituições públicas possuem poder de comando e decisão sobre o conjunto de municípios que compõem as suas hinterlândias. Embora cada entidade apresente uma configuração espacial particular e tenha sido criada com propósitos específicos, o seu comportamento agregado indica os pontos no território que são os *loci* privilegiados que emanam ordens para o conjunto do país e centralizam as informações oriundas das diversas cidades, dentro da estrutura das instituições públicas. O Mapa 1 é o resultado da agregação das estruturas administrativas das instituições públicas selecionadas.

A classificação das cidades segundo a presença dos diferentes níveis das estruturas administrativas dos órgãos estatais torna evidente o papel preponderante da capital do país. Ela sedia a maior parte dessas instituições e possui os níveis mais elevados na hierarquia de funcionamento de cada uma delas, centralizando boa parte dos fluxos de gestão para si. Além disso, ela também possui um número significativo dos níveis intermediários e básicos da estrutura administrativa desses órgãos, o que denota um acúmulo no território de capacidade decisória e centralidade.

Algumas peculiaridades merecem ser mencionadas referentes aos níveis de centralidade das cidades brasileiras. O Estado do Rio de Janeiro apresenta poucos municípios sem a presença de pelo menos um órgão federal. O mesmo ocorre com o Estado do Amazonas, mas, nesse caso, as razões estão mais vinculadas às grandes distâncias entre os municípios. Já São Paulo (SP), apesar de sua força econômica incontestável, não possui um nível de centralidade da gestão pública federal comparável a essa importância. Nesse aspecto, a sua centralidade se equipara à de Recife (PE). Dentre as possíveis explicações para esse fato está a atuação do poder público do Estado de São Paulo, que em muitos aspectos rivaliza com o governo federal e suas instituições no atendimento de sua população.

**Mapa 1: Centralidade da Gestão Pública**



Fonte: IBGE, Diretoria de Geociências, Coordenação de Geografia, 2013.

Porto Alegre (RS) e Belo Horizonte (MG) também possuem fortes níveis de centralidade (nível 4), consequência da importância política das duas metrópoles e do significativo número de pessoas incluídas nas suas respectivas áreas de influência (Tabela

1.1). Outras cinco cidades estão um nível abaixo (nível 5) de Porto Alegre (RS) e Belo Horizonte (MG). São elas: Florianópolis (SC), Curitiba (PR), Salvador (BA), Fortaleza (CE) e Belém (PA). A presença de Curitiba (PR) e Florianópolis (SC) neste nível coloca as capitais da Região Sul em posição equilibrada quanto à centralidade desempenhada. Na Região Nordeste, conforme citado anteriormente, Recife (PE) destaca-se ao ostentar o mesmo nível de centralidade de São Paulo (SP) (nível 3). Salvador (BA) e Fortaleza (CE) encontram-se um pouco mais à retaguarda da capital pernambucana, com nível de centralidade igual a 5. As demais capitais nordestinas ostentam níveis de centralidade equivalentes (nível 6), com a exceção de Maceió (AL) (nível 7).

**Tabela 1.1: Principais Centros Hierárquicos – Nível de Centralidade 1 a 4**

Município	UF	Centralidade
Brasília	Distrito Federal	1
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	2
São Paulo	São Paulo	3
Recife	Pernambuco	3
Porto Alegre	Rio Grande do Sul	4
Belo Horizonte	Minas Gerais	4

Fonte: IBGE, Diretoria de Geociências, Coordenação de Geografia, 2013.

As Regiões Norte e Centro-Oeste têm capitais que variam relativamente pouco em níveis de centralidade (níveis 6 e 7). A exceção é Belém (PA), que conta com nível de centralidade 5. As grandes distâncias envolvidas nestas regiões acabam obrigando os órgãos e instituições federais a se fazerem presentes, em seus níveis mais elementares, em mais municípios comparativamente ao resto do país, apesar do aspecto rarefeito em termos de presença do Poder Público no território quando se observa o Mapa 1.

Os níveis de Belém (PA) (nível 5) e Manaus (AM) (nível 6) ratificam a ideia apresentada anteriormente em relação à permanência dos investimentos públicos. Manaus (AM), atualmente, possui um nível de centralidade na hierarquia urbana superior a Belém (PA). Entretanto, o fator histórico garante a permanência dos equipamentos das instituições públicas na capital paraense em nível hierárquico superior aos presentes na capital do Amazonas. Vale ressaltar que Porto Velho (RO) possui nível de centralidade da gestão pública equivalente ao de Manaus (nível 6) (Tabela 1.2). Já a Região Centro-Oeste apresenta um grande desnível em termos hierárquicos entre as suas capitais estaduais e a capital federal, Brasília (DF). Pode-se inferir que o papel de comando emanado de Brasília (DF) acaba eclipsando as demais capitais dessa região.

Estruturalmente, Ribeiro (2001) já apontava as transformações ocorridas na rede urbana da Amazônia a partir da década de 1960, acompanhando a mudança de um padrão tradicional de localização das cidades ao longo dos rios – a rede dendrítica – para outra

caracterizada pelo transporte rodoviário. Essa mudança de paradigma reflete, a partir das cristalizações oriundas do passado, como o modo de produção capitalista elege determinados lugares e regiões, atribuindo às cidades uma determinada posição na hierarquia urbana nacional e uma razoável especialização funcional. É essa dupla estruturação, uma tradicional e outra “moderna”, que condiciona os aspectos principais da rede de gestão pública nessa região brasileira e a diferencia das demais.

**Tabela 1.2: Principais Centros Hierárquicos – Nível de Centralidade 5 a 7**

Município	UF	Centralidade
Salvador	Bahia	5
Fortaleza	Ceará	5
Florianópolis	Santa Catarina	5
Curitiba	Paraná	5
Belém	Pará	5
Vitória	Espírito Santo	6
Teresina	Piauí	6
São Luís	Maranhão	6
Porto Velho	Rondônia	6
Natal	Rio Grande do Norte	6
Manaus	Amazonas	6
João Pessoa	Paraíba	6
Goiânia	Goiás	6
Cuiabá	Mato Grosso	6
Campo Grande	Mato Grosso do Sul	6
Aracaju	Sergipe	6
Rio Branco	Acre	7
Palmas	Tocantins	7
Maceió	Alagoas	7
Macapá	Amapá	7
Boa Vista	Roraima	7

Fonte: IBGE, Diretoria de Geociências, Coordenação de Geografia, 2013.

Conceitualmente, a maior ou menor hierarquia de uma cidade dentro da rede urbana nacional, do ponto de vista da gestão pública, está intimamente relacionada com a sua história, com a demografia, com as estratégias de cada órgão público, seja ele do Poder Executivo ou do Poder Judiciário, e com as condições de acessibilidade locais. Invariavelmente, as regiões mais dinâmicas apresentam um maior estoque de órgãos públicos, normalmente de maior hierarquia dentro de cada órgão. Assim, as capitais estaduais costumam concentrar uma maior quantidade de Superintendências; cidades mais populosas, de Gerências; e cidades menores, mas que possuem uma certa importância e centralidade a nível local, são o lugar privilegiado para a instalação de Agências. Dessa maneira, as áreas mais dinâmicas possuem uma maior presença do poder estatal, de onde emanam os processos de integração, de repressão, de dominação e de regulação, consubstanciadas nas

atribuições centrais de suas atividades típicas: fiscalizar, cobrar impostos, recolher tributos e informações e atender os cidadãos.

Obviamente, existe um descompasso entre a importância econômica e a importância política de uma cidade. Castells (1972) já apontava que essa defasagem em relação a um mesmo espaço se devia a dois fatores:

- A divisão administrativa de espaço enquanto expressão da lógica própria do sistema institucional;
- A eficácia social própria a esta divisão, que se articula com o conjunto de efeitos econômicos e ideológicos e tem influência direta sobre os processos sociais e a luta política.

Assim, observa-se um descolamento entre a organização institucional do espaço do ponto de vista da gestão pública, traduzido como a expressão específica do aparelho do Estado ao nível da unidade urbana, e a organização econômica, relacionada à gestão privada do espaço. Esse descolamento pode ser atribuído a uma relativa inércia do Estado em relação à dinâmica econômica e ao custo relativamente menor, tanto político quanto econômico, de se manter as estruturas estatais, uma vez instaladas, em seus locais de origem.

## 5. Considerações Finais

A geografia dos centros de gestão pública, em seu caráter geral, segue a distribuição demográfica e econômica do país. Porém, se de um lado a tradicional geografia da concentração de recursos não é completamente subvertida, de outro é possível perceber o caráter mais político da estrutura da gestão pública, que busca a cobertura territorial na atuação dos organismos estatais – papel mesmo do Estado – e o atendimento à população dispersa, transcendendo uma espacialização estritamente “de mercado”. O fato de Brasília possuir uma centralidade maior do que São Paulo, principal ponto de concentração das atividades econômicas no Brasil, corrobora o caráter político inerente a uma classificação centrada na gestão pública.

Um outro aspecto relevante apontado por esse trabalho é o fato de que praticamente todo o território brasileiro se encontra, de alguma forma, coberto pelas instituições responsáveis por atuar em nome do Estado. Os municípios que não possuem sequer uma instância das instituições públicas federais pesquisadas não apresentam uma espacialização muito peculiar, sendo sua distribuição semelhante à fragmentação da malha municipal. Isto quer dizer que não há aglomerações notáveis no território de áreas onde a gestão pública – através das redes das instituições pesquisadas – esteja ausente.

É importante frisar que, apesar dos dados pesquisados serem de 2013, e, portanto, já terem aproximadamente 6 anos, não existe uma acentuada modificação em relação à distribuição atual da centralidade da gestão pública. Certamente, é possível a ocorrência de

mudanças pontuais em relação ao cenário de 2013, mas o agregado da distribuição das estruturas dos órgãos federais permanece basicamente o mesmo. Tal fato se deve à permanência dos investimentos da administração pública nos locais onde as unidades dos órgãos federais foram instalados e até mesmo à forma como esses órgãos foram estruturados. Os investimentos realizados nas aquisições necessárias ao funcionamento dos postos de atendimento de órgãos públicos, bem como a contratação e treinamento do pessoal necessário à sua operação regular, apesar de não petrificarem a estrutura do órgão público, certamente contribuem para uma relativa cristalização na localização desses órgãos ao longo do tempo e para uma abordagem conservadora do poder público diante da necessidade da mudança de localização de unidades de sua estrutura de atendimento. Outro ponto que assegura a atualidade da representação é a fórmula de cálculo utilizada, que prioriza o agregado dos órgãos públicos e não a análise de cada um deles isoladamente. Para que haja uma mudança significativa na representação apresentada, seria necessário que praticamente todos os órgãos estudados tivessem apresentado mudanças em sua estrutura ao longo dos últimos seis anos, o que de fato não ocorreu.

É importante frisar que o avanço dos instrumentos de análise e representação espacial ocorrido nos últimos dez anos está permitindo a emergência de pesquisas que levem em consideração aspectos mais amplos da realidade. Exemplos dessa nova linha de abordagem das questões relativas ao uso do território podem ser encontrados em Van Meeteren (2016), em relação aos sistemas urbanos, e em Van Oort, Burger e Raspe (2010), a respeito das ligações existentes entre as principais cidades do Randstad holandês. Ambos os trabalhos levam em conta não apenas as regiões, mas também as redes, na tentativa de uma aproximação mais abrangente dos aspectos intrínsecos à organização do território e à compreensão de determinados aspectos da ligação entre cidades.

A distribuição espacial dos organismos públicos selecionados é um incontestável fator gerador de centralidade urbana, uma vez que a presença dessas instituições é capaz de atrair a população dispersa que necessita utilizar os serviços que o Estado oferece. Ou, dito de outra forma, o Estado se aproxima da sua população e do seu território por meio dessas instituições. Ao mesmo tempo, esses órgãos federais funcionam como núcleos de tomada de decisões, acumulando poder sobre uma fração do território e sobre a população abrangida em suas jurisdições.

Por fim, o investimento realizado pelo Estado na instalação das estruturas governamentais pesquisadas denota uma certa perenidade das centralidades criadas, atribuindo um caráter estrutural ao comportamento espacial conjunto dessas instituições. Assim sendo, a estrutura conjunta dos órgãos governamentais estudados é significativa da forma como o Estado administra o seu território e gera as centralidades necessárias ao exercício de suas atribuições.

Resta, como sugestão para trabalhos futuros que aprofundem a temática aqui abordada, a realização de novos trabalhos sobre a natureza da gestão empresarial nos principais centros de comando da rede urbana brasileira. Essas futuras pesquisas, complementares ao artigo aqui apresentado, poderiam ser feitas tendo em vista uma representação mais abrangente das forças que atuam sobre o território nacional e a forma que este território assume em função da sua ação conjunta. Enfim, espera-se que esse artigo seja uma contribuição a compreensão e à análise da dimensão espacial do território brasileiro e que sirva de estímulo à novas pesquisas sobre a temática abordada.

## Referências

BECKER, B., K. Logística: uma nova racionalidade no ordenamento do território? In: *Anais do 3º Simpósio Nacional de Geografia Urbana*. Rio de Janeiro: AGB, 1993;

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, [2013]. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>>;

\_\_\_\_\_. Decreto no 7.556, de 24 de agosto de 2011. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão, das funções gratificadas e das funções comissionadas do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e remaneja cargos em comissão, funções comissionadas e gratificadas. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, ano 148, n. 164, 25 ago. 2011. Seção 1, p. 2. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>>;

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. Brasília, DF, [2013]. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/postos/>>. Acesso em: jun. 2013;

\_\_\_\_\_. Secretaria da Receita Federal. Brasília, DF, [2013]. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em: abr. 2013;

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Brasília, DF, [2013]. Disponível em: <<http://trf1.jus.br/default.htm>>. Acesso em: maio 2013;

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Rio de Janeiro, [2013]. Disponível em: <<http://trf2.jus.br/default.htm>>. Acesso em: maio 2013;

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. São Paulo, [2013]. Disponível em: <<http://trf3.jus.br/default.htm>>. Acesso em: maio 2013;

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Porto Alegre, [2013]. Disponível em: <<http://trf4.jus.br/default.htm>>. Acesso em: maio 2013;

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Recife, [2013]. Disponível em: <<http://trf5.jus.br/default.htm>>. Acesso em: maio 2013;

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior do Trabalho. Brasília, DF, [2013]. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/>>. Acesso em: ago. 2013;

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Brasília, DF, [2013]. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/>>. Acesso em: maio 2013;

CASTELLS, M. A sociedade em rede. In: *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1;

\_\_\_\_\_. *A questão urbana*. 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014;

CHRISTALLER, W. *Central places in southern Germany*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1966. 230 p;

CORRÊA, R. L. Contribuição ao estudo do papel dirigente das metrópoles brasileiras. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro: IBGE, v. 30 n. 2, p 56-86, 1968;

\_\_\_\_\_. Os centros de gestão e seu estudo. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro: IBGE, v. 51 n. 4, p. 109-119, 1989;

FAUSTO, B. *História do Brasil*. EDUSP, 14ª Ed., 2012;

GESTÃO DO TERRITÓRIO: 2014 / IBGE, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. 118p;

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, Rio de Janeiro: IBGE, [2013]. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: set. 2013;

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (Brasil). Brasília, DF: INSS. Disponível em: <<http://www.inss.gov.br>> , Acesso em: fev. 2014;

REGIÕES de influência das cidades 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.201 p.

Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm>>;

RIBEIRO, Miguel Ângelo. A rede urbana Amazônica: presente e passado. In: *Encuentro de Geografos de America Latina*, 8., 2001, Santiago: Universidad de Chile, 2001. P. 331-332;

SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002;

TAYLOR, P. Specification of the world city network. In: *Geographical Analysis*, Columbus, Ohio, US: Ohio State University Press, v. 33, n.2, p. 181-194, 2001.

\_\_\_\_\_. Cities within space of flows: theses for a materialist understanding of the external relations of cities. In: TAYLOR, P. et al. (Ed.). *Cities in globalizations: practices, policies and theories*. London: Routledge. 2007. p. 276-285.

\_\_\_\_\_. External urban relational process: introducing central flow theory to complement central place theory. In: *Urban Studies*, Glasgow: Sage Journals, v. 47, n. 13, p. 2803-2818, 2010.

VAN MEETEREN, Michiel; NEAL, Zachary P.; DERUDDER, Ben. Disentangling agglomeration and network externalities: a conceptual typology. In: *Papers in Regional Science*, n.95, 2016, p.61-81;

VAN OORT, F.; BURGER, Martijn, RASPE, O. On the economic foundation of the urban network paradigm. Spatial integration, functional integration and complementarities within the Dutch Randstad. In: *Urban Studies*, Glasgow: Sage Journals, v. 47, n.13, p. 725-748, 2010.