

Reflexões Sobre Necessidades Teóricas para Estudos Geográficos de Problemas da Urbanização Brasileira¹

FANY DAVIDOVICH
Geógrafa do IBGE

Essa comunicação, talvez distintamente de outros documentos que estão sendo apresentados, já estruturados teórica e metodologicamente, situa-se ainda a nível de reflexões. Reflexões movidas pela busca de posições teóricas relativamente a problemas da urbanização brasileira, suscitadas por trabalhos que vêm se desenvolvendo no Setor de Pesquisas Urbanas do DEGEO/SUEGE.

Trata-se, particularmente, de estudos sobre o fenômeno da crescente concentração espacial urbana no País, ou melhor sobre Aglomerações Urbanas no Brasil, que vêm se realizando em etapas, no primeiro trimestre de 75 e no segundo trimestre do corrente ano.

Esses estudos despertaram interesse para procura teórica e metodológica que se refere à possibilidade de envolver-se em um campo recente da geografia urbana cujos objetivos são os problemas de Política Urbana. O ponto de partida foram solicitações dirigidas ao IBGE e à Geografia por entidades oficiais de planejamento, como a CNPU e o ETENE.

Duas ordens de necessidade se criaram:

— a necessidade de apresentar trabalhos imediatistas e de curto prazo, em atendimento a organizações, como aquelas mencionadas, que representam determinado nível de esfera de decisão;

— a necessidade de desenvolver uma posição crítica a esse respeito, na medida que se assume a conscientização da participação do geógrafo

¹ Comunicação apresentada na reunião do Comitê Urbano Regional da Comissão de Geografia do IPGH — dezembro 1976 — Rio de Janeiro.

como cientista social na possível evolução dessas decisões. Aí se acrescentam questionamentos sustentados por Alonso, Harvey e outros, a respeito da possibilidade de “maximizar a equidade e eficiência no sistema urbano, através de certos tipos de estruturas espaciais”. Nesse tocante inclui-se também o questionamento sobre a viabilidade maior ou menor de um sistema hierarquizado de cidades para a difusão do desenvolvimento, tomado em um sentido amplo. Bourne, L. S. (*Urban Systems: Strategies for Regulation*)² se permite indagar se o Sistema Urbano deve ser utilizado para facilitar o crescimento econômico ou para mudar a estrutura econômica existente.

Essa busca de fundamentos teóricos não se restringe, portanto, a necessidades implícitas em qualquer estudo de cunho científico. Tem em vista não só superar o estágio de tratamento empírico em que ainda se encontram os mencionados trabalhos como apoiar-se em um embasamento teórico e conceitual, adequado a uma geografia orientada para problemas da urbanização. Trata-se, portanto, de adotar teorias que tenham maior poder de explanação sobre a realidade nacional e que, por sua vez, permitam desenvolver, conceitualmente, problemas afetos a essa realidade.

Com esse instrumental, que deve envolver uma compreensão mais profunda do processo de urbanização brasileira, aspira-se contribuir para o planejamento, ainda que em termos de esclarecimento, a respeito de necessidades, objetivos e prioridades, assim como sobre estratégias que atendam não só à realidade atual como futura. Contribuir-se-ia, assim, para a compatibilização entre o conhecimento científico e os prazos de planejamento curto, médio e longo, dentro de uma visão mais integrada do processo.

Não é fato ignorado que a maioria das Políticas Urbanas em países ocidentais de economia avançada tem assumido objetivos de curto prazo, voltados para a solução de problemas do presente, identificados como problemas transferidos do passado.

Não é também fato ignorado a dificuldade de definir objetivos realísticos da urbanização, na medida que envolve projetos de médio e longo prazos, ponto de vista comum entre adeptos de diferentes posições teóricas. O já citado Bourne, Brian Berry e outros, apontam que essa dificuldade tem a ver, principalmente, com a necessidade de se conciliar objetivos conflitantes entre setores sociais e econômicos, entre espaços inter e intra-regionais. Por sua vez, Harvey D., que se opõe às Teorias de Equilíbrio, nos diz que processo social e forma especial implicam em mudança como elemento endógeno e inerente ao processo, e que o espaço é uma entidade complexa, multidimensional e possivelmente descontínua.

No que tange ao planejamento a longo prazo, mesmo em países desenvolvidos, a literatura a respeito refere-se ao domínio da incerteza, ainda que se admita que a chave para esse lapso de tempo seja a regulação do sistema, implicando porém em baixo crescimento absoluto da população. Por outro lado, tem-se assinalado que em nenhum desses países parece vigorar uma política formal e operacional do sistema urbano.

Em nosso País, a essas dificuldades de definir objetivos da urbanização e de política urbana se acrescentam outras tantas, de tendências contraditórias, decorrentes, por exemplo, das elevadas taxas de crescimento demográfico e de habitantes das cidades e, a um tempo, da

² *Urban Systems: Strategies for Regulation. A Comparison of Policies in Britain, Sweden, Australia and Canada* — L. S. Bourne — Clarendon Press — Oxford, 1975.

perspectiva de controle do sistema urbano nacional, na medida que este é manejado para o tipo de crescimento econômico adotado. Efetivamente, a filosofia do Desenvolvimento no País tem se apoiado em investimentos prioritários no Segmento Urbano, em detrimento do Segmento Rural.

Uma outra dificuldade a esse respeito refere-se ao que tem sido preconizado como necessidade de integrar políticas regionais e estaduais às de nível federal, com vistas a regular um processo dinâmico nos níveis apropriados. No Brasil verifica-se prevalência do interesse nacional no planejamento.

Do que foi brevemente exposto, conclui-se que, assim como diferentes processos de urbanização não podem ser interpretados à luz de um único modelo conceitual, estratégias e políticas urbanas não devem se caracterizar pela uniformidade de objetivos para regular esses processos. Deste modo, ressalte a conexão necessária entre o conhecimento dos processos na sua especificidade e a correspondente ação de planejamento.

Ainda que baseados apenas na evidência, a orientação de política urbana implícita ou mais recentemente explícita no País parece, em grande parte, inspirada em objetivos suficientemente gerais, que são denominadores comuns aos de várias outras nações. Entre outros, identificam-se, nas preocupações manifestadas em pronunciamentos oficiais, com a maximização da adoção de recursos e com a minimização de problemas; com a desconcentração de recursos humanos, econômicos e sociais, a partir das áreas metropolitanas; com a diminuição de desequilíbrios regionais; com a compatibilização entre crescimento econômico, elevação do nível de vida e de aspirações sociais e conservação de recursos naturais escassos.

Sob esse prisma de esquemas gerais, as preocupações de Política Urbana no Brasil podem encontrar base conceitual nas definições de Castells, M., quando se refere a planejamento urbano como intervenção do sistema político sobre o sistema econômico, a nível de conjuntos sócio-espaciais específicos. A política urbana emerge como efeito dos desajustamentos do sistema, devendo fazer face às insuficiências geradas pelo processo de industrialização e, aqui o *friso* é nosso, a *nível de consumo* e, particularmente, *de consumo coletivo*. Identifica-se, assim, a problemas de gestão técnico-econômica e de controle sobre unidades espaciais cada vez mais complexas. Vale dizer que, em economias de mercado, a política urbana refere-se, sobretudo, a estratégias de regulação do sistema, com ênfase no consumo.

Procurando situar em um contexto os trabalhos preliminares a que aludimos, sobre Aglomerações Urbanas no Brasil, faremos uma primeira referência aos resultados obtidos.

Trata-se de procedimentos classificatórios que nos conduziram:

I — à identificação de tipos de estruturas espaciais elaboradas sob intenso processo de urbanização. O uso de critérios demográficos, de integração e de estrutura econômica, adaptados de modo empírico às condições do País, permitiu distinguir uma hierarquia de áreas urbanas, desde as de categoria metropolitana às de nível abaixo dessa categoria, compreendendo aglomerações de diversos tipos:

- aglomerações resultantes da expansão de uma cidade central;
- aglomeração por processo de conurbação;
- aglomerações de cidades geminadas;

— aglomerações sem espaço urbanizado contínuo, cuja integração se faz pela complementaridade de funções.

Distinguiu-se também aspectos da configuração espacial que vêm assumindo o sistema nacional de cidades, através da articulação de centros em eixos e áreas mais amplas, de tipo região urbana polinucleada.

II — à análise da estrutura econômica e social daquelas unidades de espaço e também da de municípios com cidades de 50 mil habitantes e mais, não incluídas nas aglomerações, com vistas a uma tipologia espacial de problemas da urbanização brasileira. Problemas esses definidos, ainda, com base na evidência de necessidades e carências da população.

Segundo a dimensão de diferentes grupos de Rendimento Mensal da PEA e de Indicadores de Nível de Instrução e de Saneamento Básico, identificaram-se Situações de Precariedade, Situações mais Favoráveis e Situações Intermediárias, utilizando-se técnicas de análise fatorial e de análise discriminante.

Trata-se aqui de resultados parciais, posto que deverão ser examinados outros indicadores que se referem à estrutura ocupacional da população, à estrutura etária, à condição de migrante, além do acesso a bens duráveis e à iluminação elétrica. A análise deverá estender-se ainda ao espaço intra-urbano das aglomerações e ao setor rural, visando-se também desenvolver outros tópicos de estudo, como o das Funções que essas concentrações urbanas desempenham no sistema.

No tocante a seu posicionamento, esses trabalhos também podem ser situados em alguns temas tidos como básicos ou como denominadores comuns em política urbana:

— na medida em que se prestam à identificação das conseqüências espaciais da urbanização segundo o esquema apresentado por Bourne, reconhecem-se cinco tipos:

- Aglomeração.
- Descentralização.
- Polarização.
- Desequilíbrio.
- Externalidade.

As análises mencionadas podem ser identificadas com o fenômeno de Aglomeração; também com o efeito de Polarização, na medida que refletem diferenças de padrões de vida a nível inter-regional; a partir deste apontam ainda para o efeito do Desequilíbrio em função de situações sociais críticas, atribuídas à Polarização. Os demais tipos poderão emergir com o desenvolvimento dos trabalhos e na medida que corresponderem a condições do sistema urbano brasileiro:

— na medida que se prestam à identificação de problemas, ainda que, como aludimos, baseados na evidência empírica; podem vir a subsidiar o nível de decisões para a redução ou minimização das conseqüências presentes destes problemas, admitindo, portanto, a premissa da possibilidade de ajustamentos do sistema.

— na medida que se prestam à identificação de situações de pobreza e carência com a de subdesenvolvimento; a maneira pela qual esse tema tem sido tratado vem recebendo críticas, posto que os indicadores utilizados se pautam em parâmetros de Desenvolvimento, aferindo-se

então a condição de Subdesenvolvimento por comparação, e admitindo como pressuposto o continuum na evolução do sistema urbano.

Dentro desse posicionamento, as classificações obtidas podem ser vistas como subsídio a questões de curto prazo no planejamento, suscitadas em um momento em que várias correntes de pensamento debatem a problemática urbana brasileira à luz de indicadores sociais que revelam efeitos do modelo de desenvolvimento adotado; em que se levantam preocupações com temas mais abrangentes do que a provisão de serviços urbanos à população, como os de redistribuição de renda e criação de empregos.

Assim, os estudos de aglomerações levados a efeito estão certamente a indicar a necessidade de novas formas de organização social, institucional e administrativa, destinadas a novas escalas de espaço, cuja repercussão se estende a outras áreas urbanas e rurais; ou na medida que sirvam de base para alternativas diferentes de estrutura espacial do sistema urbano brasileiro.

Acresce que a análise de sua estrutura sócio-econômica se constitui um meio de apelar para uma intervenção humanística, a que o cientista social também não se pode furtar como forma de sua integração ao presente³.

Em resumo, as reflexões aqui expostas, ainda que de modo tão imperfeito, têm a ver com problemas teóricos e metodológicos levantados nas ciências sociais relativamente à urbanização contemporânea, face à escala e tensão que alcançaram no mundo de hoje e à dimensão que assumem nos países subdesenvolvidos. Essas reflexões, mais uma vez salientamos, colocam em pauta a necessidade de aprofundar o conhecimento da urbanização brasileira.

A busca teórica pode envolver questionamentos, tais como: em que medida esse processo se identifica com o do desenvolvimento ou em que medida se aproxima dos sistemas de países ocidentais de economia avançada.

Relativamente ao enfoque teórico sobre a estrutura do subdesenvolvimento, ou como preferem muitos, das formações capitalistas periféricas, colocam-se problemas de avaliar a aplicação dos excedentes e de averiguar características do sistema produtivo, que se traduzem em desigualdades setoriais da produtividade, na desarticulação dos sistemas econômicos e na dominação externa.

De outra parte, se o conceito do *continuum* na evolução do sistema pode ter procedência em termos do agregado urbano, cabe analisar quais as conseqüências não só para o mundo rural como para os contextos regionais. Pensando, por exemplo, no Nordeste, pode-se indagar até que ponto a nova geometria espacial que vem se estruturando em torno das principais concentrações urbanas da Região, configurando tendências a eixos, pode representar uma imagem de “redução” do espaço regional. Nessa perspectiva, estariam ameaçadas possibilidades de crescimento auto-sustentado que, na concepção contemporânea, tem exigências de grandes espaços, e ameaçados também focos de inovação que são próprios da “periferia”.

3 Harvey, D. — “What Kind of Geography for what Kind of Public” — Transactions of the Institute of British Geographers, 1974.