

# Contribuição ao estudo do papel do Estado na evolução da estrutura urbana\*

## INTRODUÇÃO

Maurício de Almeida Abreu

Departamento de Geografia — UFRJ

**A**s áreas metropolitanas, para não se falar das cidades brasileiras em geral, refletem cada vez mais — tanto na sua fisionomia quanto na sua estrutura — o modelo concentrador característico do sistema político-econômico em vigor no país. O espaço metropolitano carioca, por exemplo, apresenta-se hoje bastante estratificado em função da renda de seus habitantes, podendo mesmo ser considerado como um exemplo espacial notável de toda a estrutura sócio-econômico-política existente no país.

De uma maneira geral, pode-se descrever a estrutura urbana da metrópole carioca — e, por extensão, das metrópoles brasileiras — como formada de um núcleo hipertrofiado, concentrador da maioria da renda e dos recursos urbanísticos disponíveis, cercado por estratos urbanos periféricos cada vez mais carentes à medida que se afastam desse núcleo, e que servem de moradia e de local de exercício de algumas outras atividades às grandes massas de população de baixa renda<sup>1</sup>.

\* Trabalho apresentado no I Colóquio Franco-Brasileiro de Geografia Urbana, promovido pela Comissão Nacional do Brasil, da União Geográfica Internacional no Rio de Janeiro, de 05 a 09 de Novembro de 1979.

<sup>1</sup> SANTOS, Carlos Nelson F. e BRONSTEIN, Olga Metaurbanização — o caso do Rio de Janeiro. *Revista de Administração Municipal* 25(149), out./dez. 1978, p. 8.

Tal descrição sumária da organização metropolitana atual se, por um lado, tem a vantagem de relacionar o espaço com os processos sociais, econômicos e políticos que caracterizam o “momento de organização social” pelo qual passa o país, precisa, por outro, estar acoplada a um interesse maior, por parte do pesquisador, em explicar os fatores que levaram à formação dessa estrutura. Em outras palavras, para que se evite cair no empirismo da mera descrição geográfica, um estudo da estrutura espacial de qualquer metrópole precisa relacionar essa mesma estrutura com o processo de evolução da sociedade. Só a partir da análise do processo que lhe deu forma e conteúdo é que o estudo da estruturação do espaço urbano se completa; de outra forma, é quase certo, tal estudo se resumiria apenas na descrição de padrões espaciais<sup>2</sup>.

Vários são os fatores que contribuem para a evolução da estrutura urbana no tempo, e analisá-los todos e de forma detalhada exigiria um esforço não condizente com os objetivos deste trabalho. Desta maneira, resolveu-se privilegiar a discussão sobre um dos mais importantes dentre esses fatores, ou seja, a ação do poder público.

Com efeito, se a estrutura atual das áreas metropolitanas brasileiras se caracteriza pela estratificação descrita acima, isto não se deve apenas às forças de mercado. Tal estrutura também é função do papel desempenhado pelo poder público no decorrer do tempo, papel esse que tem sido inexplicavelmen-

te relegado a um plano inferior na literatura especializada.

Ainda que sob a ameaça de oferecer uma visão maniqueísta e superficial das relações entre espaço e sociedade, o presente trabalho objetiva destacar a importância do papel do Estado no processo de evolução espacial, tomando como exemplo o caso do Rio de Janeiro. Não se pretende, com isso, fornecer exemplos concretos da influência de políticas públicas sobre a estruturação do espaço carioca; isto já foi feito em outro lugar<sup>3</sup>. Ao contrário, a intenção do trabalho é de levantar, a partir de um exemplo concreto, algumas questões de natureza teórica a respeito de como poderiam ser estudadas as relações entre espaço e sociedade através do tempo. Privilegiar-se-á, no caso, a discussão das relações entre o espaço e um dos componentes da sociedade — o Estado.

### *Estrutura Urbana e o Papel do Estado*

O papel do Estado na transformação da estrutura urbana das metrópoles brasileiras pouco tem sido estudado. Isto talvez reflita a influência que ainda exercem sobre os pesquisadores as teorias já “prontas” de estruturação urbana. Estas, entretanto, pouco são aplicáveis à nossa realidade, seja por serem estáticas seja por se limitarem a descrever a estrutura urbana através de pressupostos irrealis que privilegiam apenas a ação dos agentes econômicos, enquanto a ação de outros, dentre eles o Esta-

<sup>2</sup> Para uma crítica da preferência atribuída pelos geógrafos ao estudo apenas dos padrões espaciais ver ABREU, Maurício de Almeida. O Estágio Atual da Geografia no Brasil: Uma Visão Crítica. In 3.º Encontro Nacional de Geógrafos, Fortaleza, 19-27 de julho de 1978, *Comunicações*. Fortaleza, Associação dos Geógrafos Brasileiros/Universidade Federal do Ceará, 1978, p. 365-368.

<sup>3</sup> Ver ABREU, Maurício de Almeida e BRONSTEIN, Olga. *Políticas Públicas, Estrutura Urbana e Distribuição de População de Baixa Renda na Área Metropolitana do Rio de Janeiro*. Convênio CNPU/IDRC/IBAM, 1978 (inédito). Um resumo deste estudo pode ser encontrado em ABREU, Maurício de Almeida. *Estado e Espaço Urbano: Uma Perspectiva Histórica*, trabalho apresentado no 4.º Encontro Nacional de Geógrafos, Rio de Janeiro, Associação dos Geógrafos Brasileiros, julho 1980.

do, é ignorada ou tratada *coeteris paribusmente*.

As teorias e modelos emanados da escola de ecologia humana de Chicago <sup>4</sup>, por exemplo, vêem a cidade como um complexo ecológico estruturado a partir de processos “naturais” de adaptação social, especialização funcional e competição por espaço, processos esses que se desenvolvem dentro de uma determinada ordem moral, segundo “uma forma culturalmente definida de solidariedade social” <sup>5</sup>. Objetivam, outrossim, explicar, não um processo geral de crescimento urbano aplicável a todas as sociedades, mas um processo evolutivo condicionado por variáveis bem definidas, ou seja, a evolução de uma aglomeração em rápido crescimento demográfico e industrial, dominada por uma economia capitalista com poucas imperfeições de mercado. Pressupõem, ademais, um determinado grau de heterogeneidade étnica e social, um sistema de transportes eficaz e homogeneamente distribuído no espaço, e a existência de um núcleo urbano inicial com pequeno valor simbólico e fracamente constituído social e arquitetonicamente <sup>6</sup>.

A evolução do espaço metropolitano do Rio de Janeiro, como o da maioria das cidades capitalistas dependentes, não se enquadra nesse contexto. O núcleo (mesmo quando visto apenas como o núcleo urbano inicial) não só tem nessas cidades um valor simbólico importante, como essa importância é decorrente do fato de ser nessa área que, tradicionalmente, se concen-

tram as funções de direção e de residência das classes dominantes. Ademais, ao contrário das cidades americanas, o núcleo urbano, quando visto temporalmente, ou seja, através das modificações de seus limites no decorrer do tempo, tende a adquirir valor simbólico ainda maior, solidificando cada vez mais as características descritas acima. Para isso muito contribuem a inexistência de um sistema de transportes eficaz e homogeneamente distribuído e a oferta restrita de serviços públicos que, muitas vezes, faz com que a população abastada resida em áreas densamente povoadas (como é o caso do Rio) e não em *suburbs* bucólicos, como pressupõe o modelo ecológico.

Não muito diferentes dos estudos clássicos de ecologia humana, as contribuições de Alonso, Wingo e Muth enfocam o processo de estruturação urbana das cidades norte-americanas, segundo os postulados da teoria econômica neoclássica <sup>7</sup>. Pressupondo concorrência perfeita e custos de transporte crescentes com o aumento da distância ao centro, esses estudos enfocam o processo de estruturação residencial urbana como dependente de um *trade-off* entre o quantum de habitação desejada (geralmente visto em termos de espaço), a acessibilidade de um lugar em relação ao centro (onde todo o emprego se concentra e onde o solo urbano é mais caro) e o limite de despesas representado pelo orçamento familiar. O uso do solo urbano é, então, determinado simplesmente pela

<sup>4</sup> O exemplo mais típico dessa escola está consubstanciado na teoria de Burgess sobre o crescimento das cidades. Ver BURGESS, E. *The Growth of the City*. in PARK, R. E.; BURGESS, E. & MACKENZIE, R. *The City*. Chicago, University of Chicago Press, 1925, p. 47-62.

<sup>5</sup> HARVEY, David. *Social Justice and the City*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1973, p. 131.

<sup>6</sup> CASTELLS, Manuel. *La Cuestion Urbana*. Madri, Siglo Veintiuno, 1974, p. 143.

<sup>7</sup> ALONSO, William. *Location and Land Use*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1964; WINGO JR., Lowdon. *Transportation and Urban Land*. Washington, D.C., Resources for the Future, 1961; MUTH, Richard F. *Cities and Housing*. Chicago, The University of Chicago Press, 1969.

competição entre os diversos setores econômico e/ou classes de renda da população por cada segmento do espaço. Dado que as classes de baixa renda, segundo essa teoria, precisam minimizar os custos de transporte entre local de emprego e local de moradia, o processo de competição descrito acima faz com que elas, paradoxalmente, acabem ocupando, em altas densidades, justamente as áreas onde o solo urbano é mais valorizado.

A aplicabilidade desse tipo de modelo às cidades dos países subdesenvolvidos não é discutível apenas em função do arranjo espacial dele resultante. Se este fosse o único problema, bastaria inverter algumas das premissas comportamentais do modelo para que se obtivesse a forma urbana característica das cidades do Terceiro Mundo. Ao contrário, a sua aplicabilidade é debatida devido ao pressuposto de que o processo de estruturação urbana é comandado exclusivamente pela ação privada, servindo o Estado apenas de mediador de conflitos potenciais entre os agentes privados.

Segundo esta visão do Estado, a ação pública decorreria única e exclusivamente da necessidade de coordenar decisões individuais de uma forma que fosse socialmente "ótima", tanto do ponto de vista da eficiência como da equidade. O Estado seria, assim, o grande mediador dos conflitos existentes na área urbana, e sua função principal seria resolvê-los de tal forma que a sociedade como um todo não fosse prejudicada.

Como a ação do Estado se concretizaria num ambiente onde existiria contestação às grandes linhas ideológicas que orientam o desenvolvimento da sociedade, o interesse na análise de políticas públicas passa a se centrar basicamente, não nos objetivos e conseqüências dessas políticas, mas nos seus meios, principalmente no estudo do

processo decisório, ou seja, das características dos diversos atores, de seus objetivos particulares e de como eles podem ser conciliados.

Várias restrições devem ser feitas a esse tipo de pensamento. Em primeiro lugar, sua dependência de conceitos parentianos implícitos ou explícitos de otimização, que não levam em conta a distribuição de renda, põe sérias dúvidas sobre a capacidade de o Estado vir a atingir o objetivo da equidade, mesmo porque este é raramente definido. Em segundo lugar, o Estado é visto muitas vezes como se fosse constituído de elementos desvinculados de toda e qualquer classe ou grupo social. Seria, por assim dizer, uma entidade superior, à qual caberia resolver conflitos que só existiriam em escalas inferiores. Além disso, os diversos fatores que geram conflitos, sejam eles os setores econômicos, os diversos tipos de empresários rotuláveis de "iniciativa privada", ou os habitantes da cidade, são considerados de forma irrealista, como se fossem entidades autônomas, verdadeiros atores-concretos, cuja ação é determinada exclusivamente por seus interesses individuais; se esses atores-concretos formam grupos, isto é função exclusiva da agregação de suas demandas. Finalmente, a ação desses atores-concretos raramente é analisada dentro de um esquema mais amplo, que permita não só relacioná-la com o momento social no qual ela se pratica como inseri-la num contexto mais geral dos processos sociais que acontecem no urbano.

A noção do Estado como entidade superior e neutra, por ser idealista, pouco contribui para o estudo da evolução da estrutura urbana. Não há dúvida que a ordem espacial de uma cidade decorre da resolução de conflitos entre os agentes que atuam no urbano, sejam eles unidades do capital ou classes sociais. Entretanto, a expe-

riência das sociedades capitalistas dependentes — para não se falar das sociedades capitalistas em geral — demonstra que, em tais conflitos, têm prevalecido os interesses dos setores mais capitalizados e das classes sociais mais poderosas, que impõem a adoção, pelo Estado, de políticas, controles e mecanismos reguladores altamente discriminatórios. No caso brasileiro atual, esse processo, associado a uma prática político-econômica concentradora e antidistributiva, reflete-se na elitização crescente de determinados espaços urbanos da metrópole e na conseqüente expulsão e periferização<sup>8</sup> das classes de baixa renda<sup>9</sup>.

O Estado não pode, pois, ser considerado como entidade superior e neutra. Embora não deva ser concebido apenas como mero instrumento político ou como uma instituição estabelecida pelo capital, o Estado expressa, na realidade, o seu interesse. Daí é de se esperar que a ação pública venha a contribuir efetivamente para a construção diferenciada do espaço, provendo as áreas de interesse do capital e/ou das classes mais poderosas da sociedade dos insumos que eles necessitam para crescer e se reproduzir, o que é feito geralmente através da espoliação de outras classes sociais ou, a nível geográfico, da espoliação de outras áreas, sejam estas as periferias metropolitanas já referidas acima ou, a nível macrorregional e nacional, o restante do país.

Se a estrutura atual do espaço metropolitano carioca se caracteriza pela estratificação espacial descrita anteriormente, isto não se deve, então, apenas às forças de

mercado. Tal estrutura também é função do papel desempenhado pelo poder público no decorrer do tempo, seja através da criação de condições materiais que permitissem o funcionamento das diversas atividades do núcleo ou, em menor grau, de sua periferia imediata; seja mediante o estabelecimento de políticas que, embora objetivassem regular conflitos entre o trabalho e o capital, sempre tenderam a ser benéficas a este em detrimento daquele; seja ainda por sua omissão no que se refere aos processos econômicos e habitacionais “informais”, que aconteceram e ainda acontecem nas periferias metropolitanas.

Neste sentido, a estratificação espacial do espaço metropolitano carioca na atualidade tem de ser relativizada. Ainda que reflita o momento atual e, conseqüentemente, o modelo concentrador vigente no país, tudo leva a crer que tal estratificação sempre existiu, embora suas especificidades tenham, por certo, variado através do tempo. Em outras palavras, tudo leva a crer que a organização espacial do Rio de Janeiro e, por extensão, das metrópoles brasileiras na atualidade, nada mais é do que a expressão mais acabada de um processo de estratificação espacial que vem se desenvolvendo há muito tempo, e que tem contado com a ajuda preponderante do setor público.

Para se avaliar e concluir sobre a veracidade dessas afirmações, é importante que o estudo da evolução da estrutura urbana de uma metrópole qualquer procure perceber, paralelamente, as interações que ela apresenta não só com os processos econômicos, sociais e po-

<sup>8</sup> Entenda-se por “periferização” aqui mais do que a localização distante do núcleo metropolitano: o conceito inclui também a não acessibilidade ao consumo de bens e serviços que, embora produzidos socialmente, são apropriados e consumidos principalmente no núcleo.

<sup>9</sup> Atualmente o papel do Estado tem sido o de garantir ao máximo a rentabilidade dos investimentos particulares, fazendo concessões apenas quando estas se evidenciam necessárias, ou seja, para assegurar as condições mínimas de reprodução da força de trabalho (estabilidade social).

líticos que aí tiveram lugar, como também com as políticas empreendidas pelo poder público através do tempo. Pressupõe-se, neste sentido, que tais políticas seriam bastante representativas dos “modelos” de desenvolvimento adotados implícita ou explicitamente pelo Estado em diversos contextos históricos, e que refletiriam os valores e conflitos internos das classes ou frações de classe que detiveram o poder nesse período.

Como associar, entretanto, a periodização abstrata aqui proposta com o fato real e concreto que é o espaço geográfico? Será possível periodizar também o espaço?

### *Estrutura Urbana e Momentos de Organização Social*

A estrutura urbana de uma cidade, quando analisada num momento qualquer, pode ser vista como uma coleção de formas geográficas. Essas formas, sejam elas macroformas (um bairro, por exemplo) ou microformas (um edifício) podem ser analisadas em termos de forma-aparência e forma-conteúdo.

Quando analisada apenas sob o critério de forma-aparência, a cidade seria composta, a qualquer momento, de formas antigas, testemunhos de períodos anteriores de organização social, e de formas novas (ou formas antigas já transformadas), que seriam reflexos das exigências funcionais de momentos mais recentes de organização social. No presente momento, por exemplo, a cidade do Rio de Janeiro possui bairros onde predominam antigos sobrados e casas geminadas, e bairros onde a predominância é de grandes edifícios de apartamentos ou mesmo de “condomínios

fechados”, reflexos de períodos distintos de organização social pelos quais passou a cidade. As formas-aparência, ou formas morfológicas, representam, então, uma acumulação de tempo, e sua compreensão, desse ponto de vista, depende do conhecimento do que foram os diversos momentos de organização social pelos quais passou um determinado espaço<sup>10</sup>.

As formas, entretanto, não têm apenas uma aparência externa, mas também possuem um conteúdo, isto é, realizam uma função. E esta função é determinada exclusivamente pelo período atual de organização social<sup>11</sup>. Formas antigas podem, pois, ser chamadas a realizar funções totalmente distintas daquelas para as quais foram criadas; podem, inclusive, desaparecer, se assim o determinar a dinâmica da organização social.

Para exemplificar, o Rio de Janeiro possuía, até a década passada, uma série de bairros (Lapa e Catumbi, por exemplo) que serviam de local de residência para classes de baixa renda ou abrigavam funções de apoio ao comércio e à indústria. Esses bairros tinham sido, outrora, local de residência de classes mais abastadas, e o fato de que não mais o eram já refletia uma mudança ocorrida na sua forma-conteúdo, já refletia a perda de sua função inicial. Atualmente, muitos desses bairros praticamente desapareceram do cenário carioca por exigência dessa mesma dinâmica da estruturação do espaço, tendo se transformado em áreas a serem ocupadas por outras funções e/ou outros grupos populacionais.

O momento atual de organização social é que é responsável, pois, pelo tipo de atribuição que é dado

<sup>10</sup> SANTOS, Milton. A Divisão do Trabalho Social como uma Nova Pista para o Estudo da Organização Espacial e da Urbanização nos Países Subdesenvolvidos, in 3.º Encontro Nacional de Geógrafos. Fortaleza, 19-27 de julho de 1978, *Sessões Dirigidas*. Fortaleza, Associação dos Geógrafos Brasileiros/Universidade Federal do Ceará, 1978, p. 41.

<sup>11</sup> *Ibid.*

às formas antigas. É ele também que leva à criação de novas formas. Como caracterizar, entretanto, um “momento atual” de momentos que lhe foram anteriores?

É sabido que os sistemas ou estruturas que compõem uma sociedade raramente evoluem sincronicamente. A não sincronização dos processos de evolução desses sistemas tem papel importante no desenvolvimento dessa mesma sociedade, pois é exatamente essa defasagem a responsável, muitas vezes, por alterações importantes na organização social, por transformações na divisão social do trabalho. Uma evolução mais rápida da estrutura econômica em relação às demais, por exemplo, pode levar ao aparecimento de novas funções econômicas a serem desempenhadas pela sociedade, sem que haja, de início, grandes modificações nas outras estruturas. Com o tempo, entretanto, tal defasagem não poderá continuar, pois o aparecimento mesmo dessas novas funções não só modifica as antigas funções mas também exige mudanças na maneira pela qual as diferentes tarefas (econômicas, ideológicas e jurídico-políticas) são desempenhadas por indivíduos e instituições.

A cada novo momento de organização social, determinado pelo processo de evolução diferenciada das estruturas que a compõem, a sociedade conhece, então, um movimento importante. Novas funções aparecem, novos atores entram no cenário, novas formas são criadas, enquanto as antigas são transformadas. Assim, a sociedade se exprime, a cada momento, “através de processos que, por sua vez, se desdobram através de funções, enquanto estas se realizam mediante formas”<sup>12</sup>.

Que formas são essas sem as quais as funções não podem ser realizadas? Elas podem ser for-

mas espaciais, como as formas-aparência e formas-conteúdo descritas acima, ou podem assumir conotações não espaciais, como é o caso da criação de uma nova instituição governamental (o BNH, por exemplo), da adoção de um novo modelo econômico por uma sociedade, ou da criação de um novo aparelhamento jurídico-político. O importante, entretanto, é que muitas dessas formas não espaciais acabam se “geografizando”, já que, direta ou indiretamente, visam a legalizar, modificar, controlar ou incentivar algum tipo de atividade que se desenvolve no espaço. As formas não geográficas estão, pois, intimamente relacionadas não só com os diversos momentos de organização de uma sociedade mas também com o espaço.

Um novo momento de organização social pode ser definido, então, como o resultado de modificações dos sistemas ou estruturas que compõem uma sociedade. Essas modificações podem decorrer do fato de a evolução diferenciada dessas estruturas ter chegado a um grau de contradição insustentável, ou podem ainda refletir um reajuste ou recomposição da estrutura anterior. Tanto num caso como no outro, as características do novo momento da organização social dependerão, obviamente, do grau de resolução das contradições existentes e de que classe ou grupo passa a ser dominante. De qualquer forma, em termos da atuação do Estado, cada novo momento de organização social tende a se caracterizar pela formulação ou aprimoramento de políticas e de outros mecanismos de controle que tendem a se tornar cada vez mais rígidos com o decorrer do tempo, a fim de consolidar os privilégios da classe ou grupo dominante.

Dado que o espaço reflete, a cada momento, as características da or-

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 39.

ganização de uma sociedade, a ordem espacial de uma cidade, ou seja, sua estrutura urbana, refletirá também o resultado do confronto, reajuste ou recomposição dos sistemas que constituem a sociedade. Isso porque cada novo momento de organização social traz consigo novas funções e novas formas (geográficas ou não) que exemplificam, no espaço, os conflitos de classe existentes na sociedade no momento. Por essa razão, o estudo da estruturação do espaço urbano e, conseqüentemente, o estudo do papel do Estado nesse mesmo processo de estruturação, não podem ser feitos separadamente do estudo do processo de evolução da sociedade. Como diz Castells, “o espaço não é independente da estrutura social; é, isto sim, a expressão concreta de cada fase histórica na qual uma sociedade se especifica”<sup>13</sup>.

A afirmação de Castells não deve, entretanto, levar à suposição de que o espaço é uma matéria inerte, “um simples pano de fundo no qual são inscritas as ações de classes e instituições através do tempo”<sup>14</sup>. Com efeito, se os processos dão ao espaço uma forma, uma função, uma significação social, este também influencia o desenvolvimento desses mesmos processos no decorrer do tempo, institucionalizando-os ou modificando-os.

Esta influência do espaço é determinada, principalmente, pela permanência de formas estruturais anteriores que tanto podem se constituir em barreira ao desenvolvimento de novos processos como podem facilitá-los. Tudo depende da atribuição funcional que essas formas antigas adquirem a cada novo momento de organização social; de sua capacidade de adaptar-se ou resistir às novas exigências; do grau de interesse que determi-

nadas unidades do capital e/ou classes sociais dominantes têm na transformação dessas formas antigas; e, finalmente, do papel exercido pelo Estado a cada momento, às vezes moldando o espaço em função dos interesses de uma classe ou grupo dominante (via, por exemplo, programas de renovação urbana como os da Lapa e Catumbi), às vezes resolvendo os conflitos existentes ou potenciais de maneira menos evidente, mas quase sempre em benefício dessa mesma classe ou grupo.

Vários são, pois, os agentes que influem na evolução da estrutura urbana. Nem sempre, entretanto, podem eles ser facilmente identificados em seus objetivos, como é o caso, por exemplo, do Estado, cuja atuação “social” no meio urbano muitas vezes mascara interesses bem particularizados.

Ainda que enfatizando apenas a ação do Estado, o estudo da evolução da estrutura urbana aqui proposto, baseado na análise simultânea do tempo (momentos de organização social) e do espaço (formas aparência e conteúdo) permite, ao que parece, diminuir o grau de incerteza do pesquisador no que diz respeito à análise da relação processo-forma. Só analisando tempo e espaço em seu movimento conjunto é que as ações dos diversos agentes que atuam no urbano e seus reais objetivos podem ser identificados.

### *Conclusão*

É necessário que se estude o processo de estruturação urbana dentro de um contexto menos limitado do que aqueles que têm sido desenvolvidos até agora. É necessário que se examine a interação entre processos econômicos, sociais e políti-

<sup>13</sup> CASTELLS, Manuel. *Op. Cit.*, p. 141.

<sup>14</sup> *Ibid.*

cos e a forma segundo a qual o espaço se estrutura. Espaço e sociedade precisam ser analisados de uma maneira abrangente para que a complementariedade entre processo e forma fique evidente.

Isso implica, de um lado, estudar a essência das formas, ou seja, o papel desempenhado por elas nos diversos momentos por que passa a sociedade no tempo. Implica também, por outro lado, estudar como, numa sociedade historicamente determinada, o espaço é elaborado, isto é, entender a maneira pela qual os processos sociais determinam uma forma espacial.

Dado que o Estado não tem uma participação neutra no contexto urbano, a análise dos processos que determinam essa forma espacial precisa levar em consideração o papel exercido por ele ao longo de todo o processo de estruturação urbana. Deve, outrossim, relacionar, tanto o espaço como a atuação do Estado sobre ele, aos diversos momentos de organização social pelos quais passou a sociedade em estudo. Só assim será possível identificar o verdadeiro significado das formas espaciais. Só assim a estrutura urbana atual poderá ser realmente compreendida em suas múltiplas determinações.