

# TRANSFORMAÇÕES DO QUADRO URBANO BRASILEIRO: PERÍODO 1970-1980

Fany R. Davidovich\*\*

O texto a seguir propõe-se a uma análise do quadro urbano brasileiro, que, em função dos dados censitários disponíveis, vai se reportar ao período 1970-1980, privilegiando a dimensão espacial em escala nacional. Ainda que sujeita a certo grau de generalização, essa abordagem encontra sua justificativa principal na visão global do espaço urbano que pretende proporcionar.

A preocupação com o território e com suas mudanças mais recentes vem se manifestando na esfera do governo, após um período, mais precisamente desde 1979, em que o planejamento e, conseqüentemente, a dimensão espacial foram negligenciados. Pronunciamentos a respeito da importância do espaço na retomada de um planejamento voltado para o desenvolvimento têm permeado o discurso oficial, figurando com particular ênfase em recente documento do Ministério do Interior para o IPND da Nova República, bem como em proposta do Mi-

nistério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

Mas essa preocupação adquire uma abrangência maior, já que atende a uma sociedade em renovação, para a qual a dinâmica das transformações do espaço e de suas especificidades se constitui em interesse vital, reveladora que é de uma realidade contraditória. Momento que é também de reflexão sobre a sociedade que se deseja implementar.

O presente trabalho visa a enquadrar-se nesse contexto, a partir da idéia de que o urbano responde por grande parcela das transformações do território no Brasil de hoje, que abriga uma sociedade dominante-mente urbana. Cabe, contudo, ressaltar que suas pretensões são modestas, objetivando muito mais contribuir para o levantamento de linhas de investigação, capazes de sugerir aprofundamento posterior.

\* Trabalho baseado em palestra proferida em 2 de junho de 1986 no Instituto Brasileiro de Administração Municipal — IBAM.

\*\* Geógrafa da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE.

## O "MODELO" DO QUADRO URBANO BRASILEIRO

A organização espacial do quadro urbano do País apresenta características que permitem identificá-la a parâmetros que Castells (1983) definiu como Modelo de Desenvolvimento Industrial, particularmente quanto aos seguintes componentes:

- grande mobilização de população e de recursos para alguns pontos do Território Nacional, determinada por imperativos de maximização de lucros;
- transformação da cidade em mercadorias, compactuada com a grande expansão de operações especulativas e do mercado imobiliário; e
- concentração e centralização dos meios de produção, de unidades de controle, do mercado de trabalho e de consumo, o que convergiu para a formação de grandes metrópoles.

Muito já se tem escrito e falado sobre o papel do Estado na condução de um modelo de crescimento econômico e de modernização acelerada num País do 3.º Mundo, como o Brasil. Modelo esse que incentivou a indústria como principal base produtiva, que se apoiou na expansão do aparato tecnoburocrático e militar como esteio da maximização do poder, e na urbanização como estratégia e suporte material de tal processo. Parte dessa estratégia foi o empenho do Estado em remover obstáculos ao capital, promovendo a crescente socialização urbana do espaço (Schmidt, 1983).

Mas o novo quadro urbano do País também deve ser relacionado a um novo processo de desenvolvimento, que diz respeito à expansão do capital em escala planetária, a partir, principalmente, dos anos 70. Um projeto espacial em gestação tem respaldo no domínio da alta tecnologia, no progresso das comunicações, no dólar como padrão monetário universal, que tendem a estruturar mercados, trabalho, produção, decisões e informação num espaço global, racional e homogêneo, regido por um intenso sistema de trocas. A grande mobilidade dos fluxos financeiros e de informação

vem conferir considerável autonomia à grande empresa, tornando-a cada vez mais independente das decisões dos governos nacionais. É deste modo que se criam e desenvolvem confrontos entre esferas de poder, a nível nacional e a nível supranacional.

A identificação das principais implicações espaciais do novo padrão da economia no Brasil deve ser vista ainda como uma tentativa, na medida em que requer certamente pesquisas e análises mais aprofundadas. Parte-se, contudo, da idéia de que tais implicações tiveram expressão particular no governo Geisel. Tal consideração remete, necessariamente, às diferenciações sensíveis entre dois períodos principais no contexto econômico do País em que políticas industrialistas se mostraram mais explícitas e quando vultosos investimentos de capital estrangeiro se fizeram na indústria, vale dizer na segunda metade da década de 50 e na década de 70.

No período Kubitschek, a industrialização se apoiou em investimentos diretos e na diminuição relativa das importações. Nos anos 70, a indústria envolveu ampliação da capacidade de importar e grandes financiamentos proporcionados pelo excesso de liquidez financeira internacional, que resultou no considerável aumento da nossa dívida externa. Esse foi um período de vultosos projetos, relacionados à produção de bens duráveis, à indústria de bens de capital e de insumos básicos, à exploração de recursos minerais que alimentavam a imagem do Brasil-Empresa e do Brasil-Grande Potência. Paralelamente foi também fortemente incentivada a agricultura de exportação que envolveu expressiva tecnificação do campo.

Os rumos tomados pela economia brasileira levam a questionar até que ponto estariam refletindo, em parte pelo menos, contradições vigentes na economia americana entre o capital industrial e o capital financeiro. Como declarou recentemente o Prof. A. Calabi (Jornal do Brasil, 17/09/86), os interesses do primeiro são de que o Brasil aumente as importações e reduza as exportações, a fim de não competir com a indústria americana, enquanto os bancos defendem o crescimento das exportações e de divisas para garantir o pagamento dos juros da dívi-

da. No período 1970-1980 é válido especular que o Brasil teria contemplado as duas vertentes, na medida em que tanto adotou uma política de incremento aos bens de capital, que exigiram crescimento das importações, como uma política de exportação, apoiada principalmente no setor agrícola.

## INSERÇÃO DO ESPAÇO NESSES NOVOS RUMOS DA POLÍTICA ECONÔMICA

A inserção do espaço nesses novos rumos da política econômica envolveu principalmente os seguintes aspectos:

1 — O reforço do circuito da metropolização que representa ainda o *locus* principal da indústria no País.

Com efeito, as nove regiões metropolitanas oficiais que em 1970 reuniam 25,6% da população brasileira passaram a concentrar 29%, em 1980. Do acréscimo de 29 milhões de habitantes urbanos no total populacional do País, 18 milhões se concentravam em número reduzido nos municípios, aproximadamente uns 300 mil de um conjunto hoje superior a 4 mil no Território Nacional. Trata-se, predominantemente, daqueles que integram regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

O reforço da metropolização envolveu, principalmente:

a — a desconcentração da indústria para municípios periféricos das Regiões Metropolitanas a exemplo da Fiat na de Belo Horizonte, da Aços Piratini e da Refinaria Alberto Pasqualini na Região de Porto Alegre, da Cosigua na do Rio de Janeiro; e, para municípios do entorno de regiões metropolitanas, como o pólo petroquímico junto a Salvador, a usina nuclear nas proximidades da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a expansão da grande indústria para o anel que circunda a Região Metropolitana de São Paulo;

b — a evolução das maiores metrópoles do País, São Paulo e Rio de Janeiro para a condição de Cidade Mundial. Condição essa que deriva de seu papel como *locus* da ex-

pansão de sedes de firmas transnacionais e de grande empresa nacional, inclusive a estatal, que se orientou não só para a produção como para o provimento de infraestrutura e de setores administrativos.

A densidade de estoques e de fluxos transforma-as em elos principais dos circuitos internacionais do capital. Tomando como exemplo o Rio de Janeiro, verifica-se que aí se encontram 12 das 20 maiores empresas do comércio exterior do País; 39% dos eventos de caráter internacional realizados no Brasil, em 1985; 53 instituições de pesquisa, enquanto São Paulo conta com 46; 49% das chamadas telefônicas internacionais; 28% das transmissões de telex para o exterior (O Globo — 17/04/86).

2 — O novo padrão de maior transnacionalização da economia envolveu também, como antes mencionado, intensa especialização e tecnificação no campo, principalmente em função da lavoura de exportação; acentuou-se, assim, a concentração urbana em algumas cidades interioranas que, convertidas em principais pontos de apoio da expansão agrícola, apresentaram elevado incremento populacional urbano na década de 70. Citam-se os exemplos de Cascavel (PR), Dourados (MS), Rondonópolis (MT) e outras.

3 — Por sua vez, a intensificação do processo de integração do Território Nacional, mediante a crescente incorporação de áreas de baixa densidade demográfica e econômica, teve como estratégia prioritária a urbanização. A base urbana foi referendada pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) como apoio logístico da exploração agromineral na fronteira de recursos (Becker, 1986), que culminou com a implantação do projeto Grande Carajás em 1980. Com efeito, na Amazônia e suas bordas, registraram-se os maiores crescimentos relativos populacionais urbanos do País no período 1970-1980, a exemplo de Ji-Paraná (RO), Itaituba (PA), Tucuruí (PA) e outros.

De maneira esquemática o “modelo” do quadro urbano brasileiro pode ser espacialmente representado por três circuitos ou dimensões principais da urbanização que remetem à idéia de escalas da urbanização (Davidovich, 1978):

— o circuito da metropolização ou das grandes concentrações que abrange as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e cidades de porte variado integradas à economia metropolitana;

— o circuito de centros com funções predominantemente regionais, que corresponde a cidades caracterizadas sobretudo pela prestação de bens e serviços, pela concentração da renda fundiária, em áreas onde o setor produtivo principal se encontra no campo:

— o circuito das frentes pioneiras do Norte e Centro-Oeste, onde proliferam pequenos aglomerados, que acusaram crescimentos relativos urbanos dos mais elevados no País e alguns centros que se consolidaram como cidades.<sup>1</sup>

A expansão de uma economia, tornada cada vez mais complexa, implicou em precoce monopolização, em migração maciça, na destruição de comunidades e de regionalismos tradicionais, na vigência de grandes desigualdades regionais, na falta de compatibilização entre o estoque disponível de bens e serviços e a pressão populacional por moradia, emprego, saúde, educação, carências essas que superam em larga escala os limites de uma chamada eficiência coletiva (Castells, 1983).

Em 1980, o Brasil figurou como oitava potência industrial no mundo capitalista, mas numa posição muito inferiorizada quanto às condições de vida da população. Por sua vez, o Rio de Janeiro, que apresenta uma face de cidade mundial, exhibe no seu território municipal uma população favelada que segundo certas fontes representava, naquela data, 32% do total, enquanto não passava dos 7% em 1950; em 1985, contavam-se aí 430 loteamentos clandestinos e irregulares, reunindo mais de 750 mil pessoas; 75 conjuntos da Companhia Estadual de Habitação (CEHAB) somavam 400 mil moradores, dos quais 70% inadimplentes. A esse quadro acrescentam-se condições que revelam uma acentuação da marginalização social, particularmente agravada no período de recessão econômica e que se expressam na destruição de 200 mil empregos produtivos, no declínio da cons-

trução civil, no aumento da participação de mulheres e menores num mercado de trabalho de baixa remuneração (Souto, 1986).

A questão urbana torna-se, deste modo, uma questão da sociedade inteira. Como diz Castells (1983), o urbano contemporâneo envolve a mobilização de uma consciência coletiva, voltada para a mudança da velha ordem das coisas e para a adoção de novas formas de vida. Multiplicam-se as lutas da população, com novos atores sociais: mulheres, estudantes, negros, moradores de locais muito distantes do local de trabalho, mais recentemente os aposentados e assim por diante.

Desenvolve-se, deste modo, uma nova dimensão do urbano, que é a do cotidiano, a do espaço vivido, que representaria, também, uma reação à escala planetária forjada pelo mundo dos negócios e uma espécie de apelo a dimensões mais conhecidas e mais humanas de vida.

A partir do esquema do quadro urbano brasileiro apresentado parágrafos atrás, vai se descer o nível da análise e tentar caracterizar, ainda que de modo predominantemente descritivo, o que tomamos como principais transformações do espaço urbano no País.

## TRANSFORMAÇÕES DO ESPAÇO URBANO NO PAÍS

O enunciado em questão não implica o objetivo de definir uma classificação do espaço urbano brasileiro, segundo o tipo ou teor das transformações a que está submetido. Visa-se apontar, apenas, determinadas situações que sirvam de pistas para análises posteriores dos atores e processos sociais subjacentes a uma tal dinâmica. A identificação das referidas transformações decorre, basicamente, do conhecimento empírico e vai levar em conta espaços urbanos já consolidados, que se apresentam porém em intensa reestruturação e espaços urbanos que ainda estão em estruturação.

<sup>1</sup> Em quadro anexo, figuram os centros urbanos citados no trabalho com os crescimentos populacionais em números absolutos e relativos, concernentes ao período 1970-1980.

## Espaços urbanos em reestruturação

1 — Regiões metropolitanas, cabendo distinguir os seguintes aspectos:

a - reestruturação resultante de políticas de renovação urbana na cidade central.

Fala-se aqui não só das chamadas externalidades proporcionadas pelo investimento público, que geralmente se traduzem na instalação de iluminação elétrica, de água, esgoto, pavimentação, etc.; fala-se, também, de obras como a construção do metrô, a implantação de túneis, viadutos, anéis rodoviários, o arrasamento de bairros inteiros e a remoção de favelas, bem como a expansão de novas áreas residenciais.

Tais procedimentos têm resultado na elevada valorização do preço da terra urbana e na apropriação dessa desvalorização pela esfera privada, conforme assinalam diversos estudos a respeito. Referências também se reportam à pressão que grupos ligados ao setor imobiliário logram exercer junto a níveis de governo, visando à obtenção de benefícios proporcionados pela implantação de obras de infra-estrutura em seus terrenos.

Verificam-se, assim, grandes variações no valor do metro quadrado entre diferentes áreas da cidade. No Município do Rio de Janeiro, por exemplo, o valor da terra urbana, em cruzeiros por metro quadrado (1975), foi de 21.691 na Região Administrativa do Centro, seguido da Região da Lagoa, onde alcançou 5.804, enquanto na do Engenho Novo registrou 602, na de Campo Grande 111 e na de Santa Cruz apenas 23 (Vetter, Massena, Rodrigues, 1979). Essas variações do valor da terra urbana também se verificaram ao longo do tempo. No período de 20 anos (1957-77), o preço no bairro do Grajaú aumentou em mais de cinco vezes, enquanto em Copacabana e Ipanema a valorização foi de 54% (Andrade; Azevedo, 1984).

Condicionado à disponibilidade de infra-estrutura e de benfeitorias públicas, o preço da terra urbana torna-a, cada vez mais, um investimento atraente ao consumo.

A esse valor de troca assumido pela terra urbana, contrapõe-se o valor de uso efetua-

calçadas da cidade são o espaço de estratégia da vida cotidiana. "Valor de uso" também auferem os trabalhadores de baixa renda e de habitação muito distanciada do local de atividade, bem como os mendigos que transformam praças e trechos sob os viadutos e pontes em abrigo e moradia, o que não deixa de ser uma forma de usufruir da cidade bela e legal. Sem falar daquele uso que assaltantes e marginais fazem dos parques das grandes cidades brasileiras, por eles utilizados como refúgio;

b — a intensa valorização do solo urbano na cidade central das Regiões Metropolitanas, onde é diferenciada, como se assinalou, constitui, certamente, fator de expansão da periferia metropolitana. Terra geralmente desvalorizada, ela se torna cada vez mais distanciada do núcleo central, na medida em que certos trechos conquistam um valor de troca. No Município do Rio de Janeiro, por exemplo, a transformação de antigos subúrbios da zona norte em áreas residenciais de classe média foi seguramente fator de expulsão de antigos moradores de baixa renda para favelas ou para locais ainda mais afastados e de urbanização precária. Na Região Metropolitana de Belo Horizonte, pôde ser observado que a ocupação de certos trechos referentes a segmentos pobres da população aumentou em mais de 15% ao ano, enquanto a de terras habitadas por classes mais favorecidas cresceu à taxa média de 3% ao ano, no período 1969-79 (Andrade; Azevedo, 1984).

O quadro 1 revela as proporções atingidas pela expansão populacional do conjunto de municípios que integram as periferias das Regiões Metropolitanas brasileiras, no período 1970-1980.

Essa expansão populacional das periferias metropolitanas, que ainda se mostrou considerável em São Paulo e Belo Horizonte, certamente reverte para a grande ampliação de um tecido urbano quase sempre esgarçado e mal servido de utilidades públicas.

Contrastes entre os municípios metropolitanos, quanto à situação em infra-estrutura, podem ser avaliados através de exemplos referentes ao serviço de esgoto, cuja deficiência remete à própria precariedade do sis-

tema de medicina preventiva no País. No quadro 2 foram selecionados alguns dos municípios das Regiões Metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Recife, que apresentavam número expressivo de domicílios particulares permanentes urbanos.

A simples observação desses valores revela, de imediato, as diferenças entre as Regiões Metropolitanas citadas, sobressaindo as melhores condições na de São Paulo, particularmente no tocante ao número de domicílios servidos pela rede geral. Já na Região Metropolitana do Recife, evidencia-se que, mesmo no município central, a instalação sanitária dominante é a fossa rudimentar.

Por sua vez, no âmbito intrametropolitano, os contrastes entre o município central e os demais são, de modo geral, menos acentuados na Região de São Paulo do que nas outras unidades apontadas, quanto à ligação dos domicílios com a rede geral. Vale contudo assinalar a posição, via de regra, mais privilegiada em instalação sanitária, de determinados centros, como as capitais e ex-capitais (Niterói, por exemplo) e aqueles dotados da grande indústria. Isto se verifica seja no ABC Paulista, em contraste com Osasco e Guarulhos, seja em Duque de Caxias e mesmo em Nova Iguaçu, que, servidos majoritariamente por fossa séptica, apresentam situação muito superior à de São Gonçalo, por exemplo;

c — um outro aspecto de reestruturação do espaço metropolitano diz respeito à produção específica de grandes formas materiais que respondem por nova morfologia e novas paisagens urbanas, envolvendo tanto o município central, como a periferia. Essa produção remete, em grande parte, à própria evolução dos agentes de apropriação das rendas territoriais. Cabe aí distinguir como formas principais:

— resultantes da ação pública direta, como são os conjuntos habitacionais, distritos industriais, os centros de convenção, os *campus* universitários, os blocos monumentais erguidos pelo aparato estatal, os grandes aeroportos e estações rodoviárias e assim por diante;

— resultantes da ação privada, como são os *shopping centers*, os condomínios exclusivos, as residências secundárias, os loteamentos.

Localizados, geralmente, a distâncias variadas do núcleo central, tais empreendimentos representam pontas de lança para o avanço do espaço urbano, na medida em que promovem atrás de si a proliferação dos loteamentos.

Essa considerável ampliação do ambiente construído foi fator de expansão e modernização da construção civil, igualmente favorecida por posturas governamentais mais liberais do que as referentes à indústria de transformação em geral. O Estado tem exer-

QUADRO 1  
REGIÕES METROPOLITANAS — POPULAÇÃO TOTAL NA PERIFERIA (\*) 1970-1980  
VARIAÇÃO ABSOLUTA E RELATIVA

REGIÕES METROPOLITANAS	POP. TOTAL NA PERIFERIA		VARIAÇÃO	
	1970	1980	Absoluta	Relativa
São Paulo.....	2 215 115	4 094 841	1 879 726	84,86
Rio de Janeiro.....	2 828 743	3 925 405	1 096 662	38,77
Belo Horizonte.....	370 276	759 864	389 588	105,22
Porto Alegre.....	645 712	1 106 469	460 757	71,36
Recife.....	730 621	1 143 624	413 003	56,53
Salvador.....	140 626	265 416	124 790	88,74
Curitiba.....	212 207	415 764	203 557	95,92
Fortaleza.....	178 799	272 669	93 870	52,50
Belém.....	22 527	66 027	43 500	193,10

FONTE — 1970 e 1980, IBGE.

(\*) Conjunto de municípios das Regiões Metropolitanas oficiais, com o município central.

cido, assim, o papel específico na valorização da renda fundiária. Ao se incumbir, por exemplo, da construção de grandes conjuntos habitacionais nas franjas urbanas, ele o faz freqüentemente através da aquisição de lotes de proprietários da terra, a cujas firmas imobiliárias são, por sua vez, entregues aquelas obras. Reproduzem-se assim procedimentos que vingaram em fases pretéritas da expansão da cidade.

Nos anos 70, a multiplicação dos conjuntos habitacionais parece ter se apoiado na expansão de oligopólios no setor imobiliário. Isto significou a mobilização de considerável soma de recursos para um projeto que veio substituir o programa do mutirão, vigente sobretudo nos anos 60 e que apresentava custos mais baixos de construção. Tal avaliação tem levado o Governo a investir novamente na experiência comunitária de autoconstrução, visando a atender aos graves problemas habitacionais do País.

A implantação indiferenciada de "estoques" não integrados ao ambiente urbano que, por vezes, é levado à destruição, contribui para criar uma "paisagem de encla-

ves", capaz de provocar rupturas com laços de vizinhança e com valores simbólicos de áreas tradicionais. Sabe-se, por exemplo, da reação de segmentos da população à força da padronização dos conjuntos habitacionais para onde são removidos. Sabe-se também que certas construções públicas de tipo monumental, em trechos da Periferia Metropolitana do Rio de Janeiro, se apropriaram de terrenos utilizados para esporte e lazer pela população local, que não foi consultada ou ressarcida dessas perdas. Veja-se o exemplo recente da resistência oposta pela associação de moradores da Ilha do Governador à instalação de um Centro Integrado de Educação Pública (CIEP) na sua única área de lazer. As novas formas materiais urbanas, não raro, ameaçam o patrimônio histórico e cultural da Cidade, e não raro, contribuem para radicalizar a oposição espacial entre as áreas residenciais de classes mais favorecidas e aquelas ocupadas por população de baixa renda.

Essa postura crítica não implica atitude conservadora ou reacionária, já que a preocupação central é denunciar a violência e

QUADRO 2  
INSTALAÇÃO SANITÁRIA EM DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES DE  
ALGUNS MUNICÍPIOS DAS RMs DE SÃO PAULO, RIO DE JANEIRO E RECIFE

REGIÕES METROPOLITANAS E MUNICÍPIOS	TOTAL DE DOMICÍLIOS	REDE GERAL	FOSSA SÉPTICA	FOSSA RUDIMENTAR
<b>RM SÃO PAULO</b>				
São Paulo .....	1 760 496	1 048 274	249 225	118 511
Santo André.....	133 265	103 392	4 757	3 904
São Bernardo.....	98 738	72 526	3 352	5 816
São Caetano .....	41 882	36 761	85	19
Guarulhos .....	119 785	31 683	10 157	48 621
Osasco.....	108 797	24 639	35 291	16 401
<b>RM RIO DE JANEIRO</b>				
Rio de Janeiro.....	1 301 073	1 009 699	24 375	64 688
Nova Iguaçu.....	246 722	74 757	96 257	20 973
Duque de Caxias ....	133 252	-	90 970	9 895
Niterói.....	97 908	63 329	13 590	7 628
São Gonçalo.....	141 802	11 369	2 015	99 551
<b>RM RECIFE</b>				
Recife .....	246 727	64 333	22 199	85 834
Jaboatão .....	65 781	8 709	10 028	26 602
Olinda .....	56 114	11 379	6 691	22 171

FONTE — Censo Demográfico 1980, IBGE.

ritmo das mudanças implantadas, sem consideração com a cultura e valores locais. Paralelamente, porém, o espaço metropolitano apresenta grandes vazios que, via de regra, correspondem a uma terra urbana monopolizada por alguns poucos grupos, como reserva de valor. Estima-se que no Rio de Janeiro existem mais de 1 milhão de terrenos vagos; em São Paulo tal disponibilidade é avaliada em mais de 10 mil hectares.

Pode-se assim dizer que, no contexto urbano, essa desestruturação/reestruturação do espaço reproduz a imagem de um espaço que, a um tempo, tende a ser global, como unidade de interesses econômicos, e fragmentado pelas múltiplas formas de apropriação (Lefèbvre, in Becker, 1986).

Outros aspectos de reestruturação do espaço urbano no País podem ser detectados nas seguintes situações:

2 — Subversão da rede hierarquizada de centros inseridos no circuito da metropolização. A grande fluidez do espaço, decorrente da expansão da malha de comunicações, é fator de mudança em funções tradicionais de centros urbanos do entorno metropolitano. A repartição relativamente homogênea de equipamentos urbanos e a facilidade de acesso à metrópole contribuem para romper a organização anterior baseada em centros dotados de hierarquia escalonada e de correspondentes áreas tributárias. Tais condições são particularmente visíveis em trechos de atividade industrial importante, que constitui fator relevante dessa reestruturação do espaço urbano.

Considera-se, assim, que a desconcentração de indústrias de bens de capital e intermediários para o entorno da Região Metropolitana de São Paulo explica, certamente, a taxa anual de crescimento geométrico mais elevada em Americana (7,4%), Campinas (6,3%), São José dos Campos (5,2%), do que na Metrópole (4,4%), entre 1970 e 1980. Criam-se, deste modo, complementariedades numa região de múltiplos aglomerados urbanos, a região polinucleada (Davidovich, Lima, 1975).

Estruturam-se, assim, aglomerações urbanas, formadas pela coalescência de municípios contíguos ou próximos; além das acima citadas, cabe mencionar as de Volta Redonda — Barra Mansa (RJ), Jundiaí —

Várzea Paulista — Cajamar (SP), Ipatinga — Coronel Fabriciano — Timóteo (MG), e outras.

Em várias dessas concentrações, reproduzem-se condições de reestruturação urbana do espaço metropolitano, particularmente no tocante à acentuação da segregação socio-espacial, que se efetiva através de grandes distâncias entre novas áreas residenciais, referentes, de um lado, às elites urbanas e, de outro lado, às classes populares;

3 — Um outro aspecto de reestruturação do espaço urbano remete à polarização que determinadas cidades passam a exercer em algumas áreas.

Fala-se aqui da absorção de certas funções que centros urbanos chegam quase a monopolizar, tendendo a esvaziar a rede urbana tradicional. Tal é o caso de capitais estaduais, dada a importância adquirida pelo setor Governo. Grandes crescimentos populacionais urbanos registraram, na última década, cidades que mudaram de *status* como sede de novas Unidades da Federação (UFs), a exemplo de Campo Grande (MS) e Porto Velho (RO), às quais pode ser acrescentada Cuiabá, no atual Estado do Mato Grosso. Junto a Brasília (DF), Goiânia (GO) e Manaus (AM), estes centros balizam uma ampla frente urbana no interior do País, como retaguarda recuada de áreas caracterizadas como fronteira de recursos.

Vários desses centros exercem um papel específico na concentração da receita tributária derivada principalmente de produtos primários de exportação, receita essa que representa parcela ponderável na sustentação do poder público. Reproduzem-se, assim, mecanismos que ocorreram em outras partes do País e em outros períodos históricos. Ressalta-se igualmente o papel específico na intermediação financeira que certas capitais detêm em particular. Trata-se, por exemplo, do caso de Cuiabá, cuja atuação estadual se apóia em grande parte nessa função, já que a urbanização do "nortão" conta com serviços de saúde e educação relativamente bem distribuídos (Corrêa, 1986).

Polarização intensa também passam a exercer cidades que geralmente crescem a expensas de centros menores da mesma re-

gião e da população expulsa do campo, em função do avanço da modernização da agricultura e/ou de transformações na produção, como a mudança da lavoura para a pecuária. Exemplos podem ser remetidos a Cascavel (PR), Dourados (MT), Montes Claros (MG), Arapiraca (AL) ou Petrolina (PE). Em várias dessas Cidades, a polarização decorre também de seu aparelhamento com órgãos e entidades diversas, que realizam a mediação com diretrizes da política nacional para o setor agrícola.

O crescimento urbano que deriva de tal atuação tem representado um dos fatores da grande elevação alcançada pelo preço da terra agrícola em certas áreas, dada a absorção de trechos de uso rural para o espaço da cidade, que estimula a multiplicação da demanda. É assim que na Região de São José do Rio Preto (SP) a variação de preços por hectare no ano de 1986 foi da ordem de 141,4%; em Araçatuba (SP) a diferença entre fevereiro e junho desse mesmo ano foi de Cz\$ 14.376 para Cz\$ 28 mil o hectare; nos Municípios de Londrina e Cornélio Procopio (PR), onde o solo é mais rico, os preços atingiram Cz\$ 33 mil e até Cz\$ 62 mil o hectare (Senhor, 26/08/86).

Cabe também uma referência à presença do trabalhador agrícola volante ou "bóia-fria" que se tornou marcante em vários centros. A despeito de constituírem proporção relativamente reduzida no cômputo global da população urbana, tais contingentes não deixam de afetar a estrutura do espaço urbano e as condições de vida de cidades de porte médio que, na recessão dos primeiros anos da década atual, haviam sido menos atingidas pela crise do que as metrópoles, reduto principal dos assalariados dependentes do Governo (Davidovich, 1984). O próprio setor de abastecimento daquelas cidades se vê fortemente afetado na medida em que a produção de alimentos e a prática de auto-subsistência são abandonadas e substituídas pela implantação da lavoura de exportação.

Estudo realizado por técnicos da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostra que a percentagem de trabalhadores agrícolas volantes em situação urbana de domicílio (1980) é expressiva nos Estados do Paraná, Minas Gerais,

mas principalmente em São Paulo, onde perfaz 85%. Dados a nível de microrregião revelam, por sua vez, que, nessa última UF cujo total é de 221.417 volantes, sobressaem as da Média Araraquarense com 12.203 indivíduos daquela categoria, a da Serra do Jaboticabal, com 12.776, a de Bauru com 11.467, a da Alta Sorocabana de Presidente Prudente com 13.120. No Paraná, que soma 142.976 volantes, distinguem-se as Microrregiões Norte Novo de Londrina, com 19.760, Norte Novíssimo de Umuarama com 19.283 e Campo Mourão com 17.376. Em Minas Gerais, de um total de 193.781 desses trabalhadores, 14.339 se encontravam na área de Montes Claros e 11.164 na de Furnas (Guimarães, Innocêncio e Rodrigues de Brito, 1984). A suposição é de que esses valores se referem principalmente à população sediada nas mais importantes cidades daquelas regiões.

No País, a proporção mais alta de volantes em relação ao pessoal ocupado registrou-se no Estado de São Paulo, correspondendo a 16%. Significa dizer que é na Unidade mais capitalista da Federação que se encontra o maior contingente relativo de mão-de-obra caracterizada pela intermitência da atividade, pela ausência de vínculos formais de emprego, pelo baixo custo e pela sujeição à exploração de interdiários em muitos casos; e

4 — Mais um aspecto da reestruturação do espaço urbano reporta-se à especialização industrial que tem lugar em pequenos centros, principalmente no Sudeste. Tal dinâmica também está associada à formação de um espaço global e pulverizado em especializações. Isto se relaciona à própria expansão adquirida pelo mercado, que implica a fragmentação dos processos de trabalho em setores especializados, fazendo progredir a divisão territorial do trabalho.

A desconcentração da indústria refere-se, geralmente, a implantações de origem exógena às cidades receptoras, onde contribuem para criar um novo ambiente urbano. A hiper mobilidade adquirida pelo capital concebe o local ou o espaço segundo as possibilidades que oferece a uma produção lucrativa, com o que se amplia o âmbito global do interesse metropolitano.

Constituem-se em exemplos dessa nova ordem espacial da indústria no Sudeste: a fábrica de implementos para a atividade canavieira em Sertãozinho (SP); a fábrica de freios em Itaperuna (RJ); a fabricação de índigo para *jeans* em Valença (RJ), onde também se implantaram unidades de equipamento médico-cirúrgico e de armamentos; confecções, que são embriões da microempresa e que produzem em regime de encomenda para determinadas firmas comerciais das grandes capitais, em São João Nepomuceno e Bicas (MG); indústrias da Companhia Fabricadora de Peças (COFAP), localizadas em diferentes municípios mineiros, como a fábrica de escapamentos e silenciosos, em Cambuí, a de amortecedores em Lavras, a de fundição e usinagem em Itajubá.

Tais empreendimentos acabam por alterar profundamente a vida dessas pequenas cidades, na medida em que passam a atrair população e que não estão aparelhadas para a oferta de emprego, moradia e serviços públicos. Por outro lado, o caráter frequentemente monoindustrial torna a mão-de-obra muito vulnerável a problemas surgidos no âmbito do trabalho.

Como anteriormente mencionado, o quadro urbano brasileiro se caracteriza, também, por apresentar espaços urbanos de ocupação mais recente e relativamente instável, em certos casos.

## Espaços urbanos em estruturação

1 — Em primeiro lugar, cabe apontar as regiões de fronteira. Trata-se de áreas de povoamento instável, principalmente na Amazônia e suas bordas, que se caracterizam pela grande mobilidade de uma força de trabalho constituída por assalariados e pequenos produtores sem terra. A baixa densidade relativa das atividades econômicas constitui-se em fator de contínuo deslocamento da população na busca de novas oportunidades de sobrevivência.

Outras características devem ser também atribuídas a essas áreas; fala-se aqui da rápida sucessão de agentes sociais na estruturação do poder local, nas situações de conflito em torno da luta pela terra, no grande potencial político que encerram. Como antes mencionado, e de acordo com o trabalho de Becker (1986), a urbanização foi oficialmente estimulada como estratégia de ocupação e controle na fronteira. O Polamazônia destinou 31% dos recursos para o desenvolvimento urbano. A população urbana aumentou, assim, de 1.652.688 indivíduos para 2.720.140 em 1980, o que significou passar de 36 para 43% da população total na fronteira econômica da Amazônia.

Nesse contexto, foram apontados circuitos de urbanização relativamente autônomos, tais como:

a — os relacionados ao empreendimento agropastoril, que compreendem pequenos núcleos de reprodução da força de trabalho; vinculados à própria mobilidade dessa população, dispõem-se, aproximadamente, a cada 20 km, sobretudo, na Amazônia Oriental, mostrando duração efêmera, uma vez que se criam e se extinguem em função dos deslocamentos espaciais contínuos a que a população é submetida;

b — centros que se consolidam como mercado de trabalho, oferecendo oportunidades de acumulação; sobressaem os que sediam órgãos oficiais ligados às atividades rurais e ao aparelho político ideológico do Estado e que se posicionam à retaguarda imediata das frentes pioneiras, como Araguaína (GO), Conceição do Araguaia (PA), mas, principalmente, Imperatriz (MA); e

c — centros resultantes da colonização dirigida pelo Estado, como Itaituba (PA), Altamira (PA), ou Marabá (PA); ou resultantes da colonização particular, como Sinop e Alta Floresta em Mato Grosso.

2 — Menção específica merece o espaço urbano que vem de ser estruturado pela implantação de núcleos auto-suficientes vinculados a grandes projetos de exploração agromineral, concebidos e geridos de fora. Trata-se de centros-enclave que correspondem à estratégia espacial da grande empre-

sa, transnacional e/ou estatal, freqüentemente em regime de *joint ventures*, assentados sobre vastas extensões.

O Programa Grande Carajás, por exemplo, envolveu uma área de 900 km<sup>2</sup>, tendo sido contemplado com isenção dos impostos de renda, de importação de equipamentos e de circulação de mercadorias, além de contar com grandes obras de infra-estrutura implantadas pelo Estado, como ferrovia, portos, hidrelétrica, aeroportos. Os relacionamentos que desenvolve orientam-se, quase todos, para fora da região, já que os objetivos do empreendimento visam à exportação. As articulações com o local se resumem à utilização de uma força de trabalho temporária e à aquisição de certos alimentos.

Em torno dessas implantações têm surgido e se desenvolvido cidades planejadas como Vila do Conde, junto ao complexo Albrás/Alunorte, como a nova Marabá, ou como Tucuruí que, em 1950, registrava 5 mil habitantes e, em 1982, 50 mil. Nelas residem categorias especiais de técnicos e gerentes, enquanto a mão-de-obra não qualificada se amontoa em vilas satélites de precárias instalações e é geralmente dispensada, uma vez terminada a construção.

Tais implantações têm provocado grande agressão ao meio ambiente. A fábrica da Alumar ameaça a pesca do camarão na baía de São Marcos através dos despejos de lama vermelha; o ecossistema do Tocantins se vê atingido por não ter sido construída uma passagem para a subida de peixes no período da desova; a cultura indígena também está arriscada de destruição, o que motivou recente projeto de proteção financiado pelo Banco Mundial.

Enclaves também foram implantados em outros períodos e em outras partes do País. Mas a magnitude dos projetos atuais e de seu nível tecnológico implica agressão muito maior ao ambiente.

3 — Trechos de periferias metropolitanas também são considerados como espaço urbano em estruturação; dada a instabilidade da ocupação, o potencial político que encerram, a própria mobilidade da força de trabalho que se vê obrigada a grandes deslocamentos diários, estas áreas apresentam pontos de contato com a fronteira de recur-

sos. Também, aí, sucedem-se, rapidamente, diferentes agentes sociais pela conquista do poder e do espaço: o Estado, incorporadoras, proprietários privados, moradores.

Esses trechos apresentam padrões espaciais muito variados, que envolvem complicados processos de legislação: desde áreas mais densamente habitadas, até as franjas urbanas de ocupação rarefeita, espaços de ocupação descontínua, preservados como reserva de valor, loteamentos clandestinos e irregulares, que se constituem em indutores da valorização da terra, vindo por vezes representar uma nova fronteira para o capital. Trata-se, enfim, de trechos com assentamento precário de uma população de baixa renda, em condições de vida inferiores às da favela. A autoconstrução corresponde à estratégia básica de grande parte dos moradores, o que significa maior desgaste físico de uma força de trabalho que sacrifica, desse modo, tempo de descanso e de lazer.

Como antes mencionado, não houve intenção de cobrir todo o Território Nacional sob o enfoque acima exposto. Outras situações podem ser identificadas. O litoral brasileiro, por exemplo, vem se caracterizando, certamente, como espaço urbano em reestruturação e como espaço urbano em estruturação, na medida do avanço das atividades de turismo e lazer, que modificam ou criam nova ambiência e novas paisagens, através da multiplicação de residências secundárias, dos condomínios, das marinas, dos hotéis e dos loteamentos. Sem falar na implantação da grande indústria, que, além de constituir um elemento estranho nesse litoral, pode representar, também, grave ameaça ecológica, como é o caso da Usina Nuclear de Itorna, em Angra dos Reis.

O quadro urbano brasileiro também apresenta espaços urbanos em estabilidade ou estagnação, dados os crescimentos populacionais inferiores à média nacional, quase sempre em decorrência de um menor dinamismo da economia regional ou local. Citam-se como exemplos Ilhéus (BA), São João del Rei (MG), Campos (RJ), Santa Maria (RS), Cachoeiro de Itapemirim (ES). Coloca-se, aí, o problema de equipamentos urbanos desperdiçados e abandonados, de patrimônios históricos dilapidados.

## ASPECTOS DA POLITIZAÇÃO DO ESPAÇO

— O quadro urbano recente do Brasil apresenta ainda como importante característica a tendência a uma crescente politização do espaço (Schmidt, 1982), que deriva, afinal, do próprio ritmo acelerado da urbanização.

1 — Essa politização decorre, de um lado, da ação pública, que se concretiza sob diferentes formas.

Em primeiro lugar, cabe menção ao planejamento e à aplicação de uma variada gama de investimentos na cidade, correspondendo ao instrumental utilizado pelo Governo para assegurar o estabelecimento de uma ordem capitalista moderna, numa sociedade de base predominantemente urbana. Como afirma Schmidt (1982), ao implementar normas de uso do solo e de ocupação de áreas urbanizadas, o Estado veio politizar a questão urbana.

Tal intervenção tem-se manifestado no meio urbano do País através de um conjunto de políticas e programas direcionados para a habitação, transporte urbano, saneamento básico, infra-estrutura para a indústria e outros. Tem-se manifestado, igualmente, nos propósitos de redistribuição territorial da população e desconcentração de atividades econômicas, visando a avaliar tensões sociais crescentes nas metrópoles e a expandir oportunidades para o aparato produtivo.

Outra relação com a politização do espaço deve ser reconhecida no grande número de leis e instituições que foram criadas, sobretudo a partir de 1970, para a implantação de uma política de desenvolvimento urbano. Citam-se entre elas a Lei do Uso do Solo e do Desenvolvimento Urbano e a Lei Complementar n.º 14, que oficializou novas estruturas espaciais como regiões metropolitanas. Essa medida veio ao encontro de uma problemática urbana que se avolumava nas grandes aglomerações, como poluição, congestionamento, pressões pelo acesso ao poder social e conflitos entre conceitos administrativos tradicionais e o novo contexto econômico.

A prevalência dos problemas metropolitanos e de sua conexão com o que estava sendo concebido como desenvolvimento urbano no País levou à criação da Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas, em oposição aos objetivos do desenvolvimento local integrado, que presidiram o programa do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU).

Grande número de órgãos e de planos tem afetado a questão urbana, desde o extinto Banco Nacional de Habitação (BNH), o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), o Plano Nacional de Habitação Popular, até a PETROBRÁS, a Rede Ferroviária Nacional, o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e outros. Tal pluralidade tem sido alvo de críticas, dadas as dificuldades de coordenação que cria para o trato da questão urbana. Acresce que, além daquelas entidades de âmbito federal, também se multiplicaram as de nível estadual e municipal, a exemplo da Secretaria de Política de Desenvolvimento Urbano e Regional no Estado de São Paulo, da Companhia de Distritos Industriais em Minas Gerais, voltada para a consolidação da rede urbana estadual através da desconcentração da indústria, e de outros mais.

Planejamento e políticas urbanas têm sido identificados à função reguladora do Estado. Mas a multiplicidade de órgãos que envolve pode ser vista como estratégia que implica muito mais a dispersão de conflitos do que sua solução. Contraditoriamente, porém, tal situação acaba por desencadear uma ação politizante, dada a reação que se levanta às restrições impostas pelo aparato legal.

2 — A politização do espaço diz também respeito aos movimentos de organização da população, por mais incipientes que possam ser. Essa referência limitar-se-á a movimentos de base territorial que tem expressão na cidade, no bairro, na comunidade e que se relacionam, em grande parte, a problemas do cotidiano. O significado do cotidiano deriva principalmente das lutas e reivindicações que são levantadas pela população em prol do valor de uso da cidade, em oposição à prevalência da cidade como valor de troca.

De acordo com Castells (1983), os chamados movimentos sociais urbanos podem ser identificados através de várias características, das quais se salientam as seguintes:

- a luta pela cidade como valor de uso;
- a luta pela cidade como rede de comunicações, em oposição ao fluxo unidirecional da informação, que constitui um meio de controle social, e em oposição à massificação da cultura; e
- a luta pela cidade como entidade política de autogestão, como reação ao Estado centralizado, instrumento do autoritarismo.

Outros aspectos são considerados por Castells na caracterização dos movimentos sociais urbanos. Cumpre ressaltar, porém, que as bases teóricas referentes a esse estudo e aos efeitos de tais movimentos, particularmente na América Latina, estão reconhecidamente ainda pouco desenvolvidas. É aquele autor quem afirma, por outro lado, que essas formas de ação têm a pretensão de transformar a cidade, sem possuir, porém, o poder para transformações mais profundas da sociedade. Incapazes de reformar o mundo, elas o reduzem ao tamanho de sua comunidade.

A organização de movimentos de base territorial, como as associações de moradores, as comunidades de base, os grupos ecológicos e outros, tem recebido uma série de críticas, que decorrem principalmente dos seguintes problemas:

- a falta de meios eficientes de expressão e organização, que os torna alvo fácil de cooptação oficial, inclusive pelo interesse de transformar esses grupos em elementos de pressão para obtenção de verbas junto a esferas mais altas de decisão;
- a unidade em termos de base territorial, que representaria uma forma de escamotear os verdadeiros conflitos sociais, deslocado o eixo principal dos conflitos para a competição interterritorial; e
- a defesa de interesses apoiados no lugar, que afinal estaria a serviço dos interesses do capital hegemônico, na medida em que se insere nos padrões do desenvolvimento global e fragmentado. Com efeito, vantagens para a empresa dessa escala local de espaço são reconhecidas na possibilidade de delegar o custo do desenvolvimento para

a comunidade; na possibilidade de reduzir tensões sociais; na possibilidade de frear a migração para centros metropolitanos (Becker, 1986).

É preciso, porém, considerar que, embora tais movimentos não se constituam em núcleos de mudança histórica da sociedade, estão representando sintomas de impasses da vida social em diversas áreas, seja na produção, seja no consumo, seja na cultura ou seja no poder. Admite-se, assim, que a luta pelo espaço é uma expressão concreta de graves problemas da sociedade de nossos dias; as invasões e os conflitos de terra tornaram-se assunto do cotidiano de toda a população. Esses movimentos, ao efetuar um confronto com decisões jurídicas e administrativas, ao opor crescente resistência à coerção legal, acabam por se tornar uma via de politização e de possibilidade de conquista de novos direitos. Significa dizer que as populações afetadas tomam consciência da necessidade de solução legal para alcançar seus objetivos.

Constituem-se igualmente em fator de politização as alianças que se formam no contexto urbano, em função de interesses que podem ser comuns num determinado momento e num determinado espaço (Moura, 1985). Tal flexibilidade corre porém o risco de tornar-se fator de despolitização, na medida do privilegiamento de certos segmentos da população, assim reunida, na medida de uma excessiva transitoriedade dos pactos efetuados. Mas é inegável a pressão que essas alianças podem exercer sobre o Estado, forçado, deste modo, a concessões positivas.

Em síntese, importa reconhecer que as lutas urbanas, mesmo quando não logram vitórias imediatas, têm propiciado a emergência do papel político de frações não hegemônicas da sociedade, dadas as resistências que oferecem ao espaço da ordem dominante.

O trabalho de Becker (1986), já citado, mostra que na Amazônia Oriental o conflito armado estendeu-se às áreas urbanas reservadas pelo Estado para a expansão da cidade, e seria uma decorrência da politização dos migrantes. Já em Rondônia, o processo de politização não está sendo dominado pela luta armada. A resistência que partiu

principalmente de pequenos produtores, caracterizou-se por uma ação sistemática de conquista e de preservação de um espaço. Espaço não só para cultivo, venda ou aluguel, como para a construção de núcleos urbanos. Cooptada por elementos que renovaram a estrutura do poder local, essa população logrou modificar modelos oficiais implantados na região, influenciando no direcionamento da produção do espaço social. Como expressão de novas relações de poder, foi criada uma nova malha territorial, oficializada em distritos e municípios. O Estado viu-se, pois, obrigado a ratificar a ocupação, colocando-se a reboque daquelas iniciativas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nessa parte do trabalho procurar-se-á levantar algumas colocações assumidas como complementação da análise do quadro urbano brasileiro acima exposto.

Em primeiro lugar, parece válido reafirmar a importância do conhecimento das transformações do espaço e de suas especificidades num momento em que o problema da gestão democrática do território adquire significado particular e se depara com estudos ainda escassos a respeito de mudanças mais recentes.

Deve ser também ressaltada a importância de identificar o papel do espaço como expressão material e ambiente vivido de diferentes atores sociais, em diferentes escalas espaciais. A forma do território e a malha territorial constituem-se, assim, em representação de relações de poder (Becker, 1986). O exemplo de Rondônia é bastante significativo, já que a criação de novas frações administrativas foi resultante do espaço vivido por novas forças sociais e políticas locais, que representaram parcelas não hegemônicas da sociedade.

Em regiões de organização estadual e municipal, relativamente mais estabilizada, observa-se o desenvolvimento de fenômenos de escala, que tendem, por sua vez, a formar nova malha territorial. Malha essa

que foi apropriada e gerida pelo aparelho do Estado, no caso das regiões metropolitanas, das associações de municípios, das regiões de governo no Estado de São Paulo, dos conselhos governo-comunidades com base nas regiões administrativas, no Estado do Rio de Janeiro. Trata-se, assim, de medidas que não partiram da iniciativa das associações de moradores, cuja participação na Assembléia Legislativa tende, portanto, a ser alijada.

Fenômenos de escala também se apresentam em formas territoriais ainda não institucionalizadas, que conflitam com a divisão oficial. Trata-se de municípios que se agregam seja em função do transbordamento de seus limites oficiais por atividades e pela extensão da ocupação humana, seja pela articulação desenvolvida através de migrações pendulares. Foram, assim, identificados como aglomerações urbanas abaixo do nível metropolitano (Davidovich; Lima, 1975). A expansão de tais fenômenos de escala pode ser remetida à noção de economias de urbanização, a partir da idéia de que são formações territoriais que tendem a envolver um maior crescimento econômico.

Uma outra colocação diz respeito à importância de conhecer o real significado da fragmentação de um espaço que tende a ser global, como antes mencionado. Essa fragmentação pode ser relacionada à própria capacidade de resistência oferecida por segmentos da população ao espaço da ordem dominante, o que já foi objeto de comentário. Mas referência também deve ser feita a efeitos perversos que tal fragmentação é capaz de provocar. Fala-se aqui das formas de desterritorialização da população, que pode até permanecer no mesmo lugar, mas tornar-se estranha e alienada em seu próprio território, a partir das grandes alterações que nele são introduzidas, de fora para dentro e sem o seu aval.

Essas questões adquirem particular relevância no presente, dado que o grau de complexidade atingido pela sociedade nacional parece conduzir necessariamente ao fortalecimento do poder local, seja através de sua representação estadual, seja através de sua representação municipal. Estima-se que o referido poder local detém potencial maior de canalização das múltiplas dimen-

sões do poder, que correspondem a elementos hegemônicos e não-hegemônicos da sociedade.

É assim que, a partir de certa experiência empírica, tem-se concebido medidas que visam a utilizar a cidade como suporte efetivo da produção e reprodução social. Reportam-se principalmente às seguintes considerações:

- reivindicações de um planejamento capaz de atenuar os efeitos perversos da acentuada segregação social urbana e que se traduz em melhores condições de emprego, de dotação de serviços e equipamentos urbanos aos habitantes da chamada "cidade ilegal";

- medidas que reabilitem setores degradados do quadro antigo e tradicional das cidades e que preservem o patrimônio histórico e cultural; e

- políticas que possibilitem a criação de um patrimônio municipal do solo, capaz de se opor à excessiva liberalização concedida à iniciativa privada, com vistas a deter os excessos da especulação imobiliária. Como se sabe, a legislação vigente fundamenta-se num código civil anacrônico, instituído que foi para uma sociedade de caráter predominantemente rural.

Sabe-se também da forte reação de representantes do setor imobiliário à Lei do Desenvolvimento Urbano e Uso do Solo, proposta pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), evocando a ameaça que se constituiria a um direito de propriedade, concebido como um direito ilimitado (Andrade; Azevedo, 1984).

Projetos de tributo contra a especulação imobiliária foram apresentados em recente seminário nacional sobre a Nova Política Habitacional. Trata-se de medidas baseadas certamente em estudos que têm evidenciado, como as valorizações gratuitas do solo urbano, propiciadas pela intervenção pública, acabam por produzir "concentração mais perversa do que a da renda familiar" (Smolka, 1986). Uma política fiscal deveria, pois, ter como alvo principal a incidência sobre as rendas resultantes de tal valorização dos ativos imobiliários, convertendo-se em meio de canalizar benefícios para grupos sociais desfavorecidos. Parece que esse pro-

cedimento poderia resultar em medidas de efetivo disciplinamento do uso do solo urbano, contrariando a prática dos desvios administrativos e dos *lobbies* exercidos pelos segmentos mais privilegiados da sociedade.

Outras sugestões apresentadas naquele seminário referiram-se à destinação de recursos da lotof, da loteria esportiva e de outros jogos para a habitação de baixa renda; à administração de 80% do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) arrecadados no território estadual para aplicação em programas de alcance social no próprio estado, e assim por diante.

Menção especial merece a idéia de cadastramento, seja de imóveis, seja de serviços e de equipamentos urbanos, cujos valores a própria política fiscal se encarregaria de atualizar a valores reais de mercado (Smolka, 1986). Acresce que um cadastramento de moradores de favelas, por exemplo, representa importante passo para a eliminação de intermediários que se tem constituído em fator de complicação e de ônus na aquisição de lotes.

- mais uma consideração a respeito de um uso democrático da cidade diz respeito à prática social do profissional especializado na área das Ciências Sociais. Fala-se aqui de sua responsabilidade na difusão do conhecimento e das informações produzidas no campo intelectual, junto a populações que, via de regra, condensam sua pauta de reivindicações em torno de problemas imediatos do cotidiano. Entende-se com isto que cabe a esse técnico ampliar a percepção de tais contingentes, contribuindo para a abertura da discussão e para a execução de planos mais integrados; sua participação poderia se manifestar, por exemplo, até na indicação de medidas adequadas de drenagem para complementar um plano de simples abastecimento de água na favela.

Por sua vez, a prática e as prioridades definidas por diferentes coletivos ou grupos populacionais são fontes importantes de renovação teórica e metodológica, pela riqueza de situações que oferece ao profissional, fora dos limites do gabinete. Exemplo recente é de professores e alunos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UERJ) que

buscam, junto a comunidades da Maré, uma interação capaz não só de dar proveitos àquelas populações, como de tornar a universidade uma realidade mais viva, pelos ensinamentos que pode auferir daquela prática.

Para finalizar, cabe assinalar que o elenco de medidas e orientações apontadas não

pretendeu nem de longe esgotar o tema. Importa porém ressaltar que é expressão de uma preocupação crescente da sociedade de nossos dias, com a adequação mais digna da população ao seu território e, com seu direito à cidadania plena, que remete, afinal, ao urbano do Brasil de hoje.

## BIBLIOGRAFIA

- 1 — ANDRADE, L. A. Gama de; AZEVEDO, S. de. Lei do Desenvolvimento Urbano; análise política preliminar. *Espaço e Debates*, São Paulo, 4:58-67, 1984.
- 2 — BECKER, B. K. A crise do espaço e a região; a estratégia da centralização em questão. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, 48(1): 43-62, jan./mar. 1986.
- 3 — \_\_\_\_\_. *Alta tecnologia, estado e poder territorial na redefinição da Amazônia brasileira*. Rio de Janeiro, 1986, mimeo. p. 33.
- 4 — CALAZANS, J. F.; FINGERMAN, L.; MARICATO, E. Formação e prática profissional do arquiteto; três experiências em participação comunitária. *Espaço e Debates*, São Paulo (8): 79-95, jan./abr. 1983.
- 5 — CASTELLS, M. *The city and the grassroote; a cross cultural theory of urban social movements*. Los Angeles, University of California Press, 1983, p. 289-336.
- 6 — CENSO demográfico; famílias e domicílios. 1980, Rio de Janeiro, IBGE, 1983. Estado de Pernambuco, v. 1, t. 6, n. 12, p. 150.
- 7 — \_\_\_\_\_. Estado de São Paulo, v. 1, t. 6, n. 19, p. 264.
- 8 — \_\_\_\_\_. Estado do Rio de Janeiro, v. 1, t. 6, n. 18, p. 125.
- 9 — CORRÊA, R. Lobato. *Comunicação verbal sobre Cuiabá*. Rio de Janeiro, set. 1986.
- 10 — DAVIDOVICH, F.; LIMA, O. M. Buarque de. Contribuição ao estudo de aglomerações urbanas no Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, 37(1): 50-84, jan./mar. 1975.
- 11 — \_\_\_\_\_. Escalas da urbanização; uma perspectiva geográfica do sistema urbano brasileiro. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, 40(1): 51-82, jan./mar. 1978.
- 12 — \_\_\_\_\_. Urbanização brasileira; tendências, problemas e desafios. *Espaço e Debates*. As mudanças na dinâmica urbano-regional e suas perspectivas. São Paulo, 4(13): 12-29, 1984. Edição especial.
- 13 — DIRETRIZES para o desenvolvimento regional. Subsídios ao IPND da Nova República. Brasília, Ministério do Interior, 1985.
- 14 — O GLOBO. 17 abr. 1986.
- 15 — GUIMARÃES, L.S.; INNOCÊNCIO, N.R.; BRITO, S. Rodrigues de. O trabalhador volante na agricultura. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, 46(1): 5-78, jan./mar. 1984.
- 16 — JORNAL do Brasil. 17 set. 1986.
- 17 — MOURA, A. Sobreira de. Política e direito; a emergência de contradições urbanas e legais. *Cadernos de Estudos Sociais*, Recife, 1(1): 69-84, jan./jun. 1985.
- 18 — SANTOS, M. Organização do espaço e organização social; o caso de Rondônia. *Boletim Carioca de Geografia*. Amazônia, problemas e impasses. Rio de Janeiro: 51-77, 1982.
- 19 — SCHACHAK, A. A cidade mundial e sua articulação ao sistema econômico global. In: ABORDAGENS políticas da espacialidade. Rio de Janeiro, UFRJ, 1983, p. 75-97.
- 20 — SCHMIDT, B.V. A politização do espaço urbano no Brasil. *Espaço e Debates*, São Paulo, 2(5): 5-30, mar./jun. 1982.
- 21 — \_\_\_\_\_. *O estado e a política urbana no Brasil*. Porto Alegre, UFRGS, L e PM, 1983, p. 213.
- 22 — SENHOR. 26 ago. 1986.
- 23 — SINOPSE preliminar do censo demográfico. 1970. Rio de Janeiro, IBGE. Brasil. p. 256.

- 24 — \_\_\_\_\_. 1980. Rio de Janeiro, IBGE. Brasil, v. 1, t. 1, n. 1, p. 93.
- 25 — SMOLKA, M. O. *Repensando o nexa imobiliário urbano; uma proposta de reformulação dos respectivos instrumentos de política*. Rio de Janeiro, 1986, mimeo. p. 15.
- 26 — SOUTO, J.P. Oliveira. *Comunicação verbal no III Encontro de Economistas do Rio de Janeiro*. 8 a 12 set. 1986.
- 27 — VETTER, D. M.; MASSENA, R. R.; RODRIGUES, E.F. Espaço, valor da terra e equidade dos investimentos em infra-estrutura do município do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, 41 (1/2): 32-71, jan./jun. 1979.
- 28 — VILAGRASA I IBARZ, J. Creixement urbà i producció de l'espai a Lleida (1940-1980). *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, Barcelona, (5): 97-138, 1984.

## RESUMO

A proposta do trabalho visa a ressaltar a importância de se conhecer as transformações do espaço de uma sociedade predominantemente urbana e em renovação, como é a do nosso País.

O quadro urbano do Brasil deve ser relacionado a um modelo de crescimento econômico e modernização acelerada, conduzido por uma importante atuação do Estado, em que a indústria veio a representar a principal base produtiva, a expansão do aparato tecnoburocrático e militar se constituiu em esteio da maximização do poder e a urbanização em estratégia e suporte material desse processo. Mas o quadro urbano também deve ser relacionado ao novo padrão mundial da economia, que implica na expansão de um chamado capital global e que tende a estruturar mercados, produção, trabalho, decisões num espaço globalizado, regido por intensos fluxos financeiros e de informação.

A inserção do espaço nesses novos rumos da política econômica envolveu principalmente:

- o reforço do circuito da metropolização, *locus* mais importante da indústria; São Paulo e Rio de Janeiro apresentam características de "cidade mundial";
- grande crescimento urbano de cidades do interior, pontos principais de apoio de uma expansão agrícola modernizada voltada para a exportação; e
- grandes incrementos relativos de população urbana em áreas de frentes pioneiras do Norte e Centro-Oeste.

Descendo o nível da análise, foram caracterizadas como principais transformações do espaço urbano no País:

1 — espaços urbanos consolidados, mas em intensa reestruturação, envolvendo: a — regiões metropolitanas, através da renovação urbana e da expansão das periferias; b — a subversão da rede hierarquizada de centros inseridos no circuito da metropolização; c — a polarização exercida por capitais estaduais e determinados centros regionais, esvaziando a organização urbana anterior; e d — a especialização industrial, relacionada à expansão dos interesses metropolitanos.

2 — espaços urbanos em estruturação envolvendo regiões de ocupação instável, como as áreas de fronteira e trechos das próprias periferias metropolitanas, além dos centros-enclave vinculados a grandes projetos de exploração agromineral.

3 — a tendência a uma crescente politização do espaço, seja em decorrência de investimentos e políticas do Estado no contexto urbano, seja em função dos movimentos de organização da população, ainda que incipientes.

Nas considerações finais, foi assinalado o aparecimento de fenômenos de escala, que tendem a formar nova malha territorial e que são representativos de relações de poder. Apontou-se, também, para medidas que possam viabilizar um uso mais democrático da cidade, entre as quais aquelas que venham a atenuar efeitos perversos de uma exagerada segregação social.

ANEXO  
POPULAÇÃO URBANA DE CENTROS (MUNICÍPIOS) CITADOS,  
DADOS ABSOLUTOS E CRESCIMENTO RELATIVO 1970 – 1980

MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO URBANA (n <sup>os</sup> absolutos)		CRESCIMENTO RELATIVO (%) 1970 – 1980
	1970	1980	
Manaus (AM) .....	283 673	611 763	115,7
Altamira (PA) .....	5 905	26 911	355,7
Conceição do Araguaia (PA).....	6 637	33 032	397,7
Itaituba (PA).....	3 776	20 980	455,6
Marabá (PA).....	14 569	41 657	185,9
Tucuruí (PA).....	5 628	27 261	384,4
Ji-Paraná (RO) .....	–	39 541	–
Pimenta Bueno (RO) .....	–	10 967	–
Vilhena (RO).....	–	19 846	–
Porto Velho.....	47 888	102 978	115,0
Alta Floresta (MT) .....	–	6 631	–
Sinop (MT).....	–	8 070	–
Cuiabá (MT) .....	88 361	197 982	124,1
Campo Grande (MS) .....	131 138	283 653	116,1
Dourados (MS) .....	31 625	84 849	168,3
Rondonópolis (MT).....	23 321	64 958	178,5
Goiânia – Aglomeração (GO).....	456 241	894 636	96,0
Araguaína (GO).....	17 372	48 024	176,4
Rio Verde (GO) .....	26 927	55 685	106,8
Brasília (DF) .....	516 007	1 139 031	120,7
Imperatriz (MA) .....	34 698	111 705	221,9
Arapiraca (AL) .....	46 592	87 175	87,1
Petrolina (PE).....	38 189	74 814	95,9
Bicas (MG).....	8 458	8 596	1,6
São João Nepomuceno (MG).....	13 060	14 205	8,8
São João del Rei (MG) .....	47 142	56 365	19,6
Itajubá (MG).....	42 652	53 629	25,7
Cambuí (MG).....	6 171	9 772	58,3
Lavras (MG) .....	36 489	45 300	27,6
Montes Claros (MG) .....	85 147	155 313	82,4
Ilhéus/Itabuna (BA).....	139 124	218 465	57,0
Cachoeiro de Itapemirim (ES) .....	63 070	90 430	43,4
Campos (RJ) .....	176 082	203 399	15,5
Itaperuna (RJ) .....	30 127	38 900	29,1
Valença (RJ) .....	29 246	39 784	36,0
Volta Redonda/Barra Mansa (RJ) .	200 805	316 071	57,4
Araçatuba (SP) .....	86 829	116 431	34,1
Jundiá – aglomeração (SP).....	158 338	274 069	73,1
São José do Rio Preto (SP).....	110 175	179 007	62,5
Sertãozinho (SP) .....	22 815	45 428	99,1
Taubaté – aglomeração (SP) .....	107 266	176 273	64,3
Cascavel (PR) .....	34 950	123 698	253,9
Londrina (PR) .....	163 353	266 940	63,4
Cornélio Procópio (PR) .....	25 775	31 802	23,4
Santa Maria (RS).....	124 716	154 565	23,9

FONTE – Censo Demográfico 1970 e 1980. IRGE