

# POR UMA GEOGRAFIA PARA O PLANEJAMENTO E A AÇÃO GOVERNAMENTAL

Ernesto Galindo<sup>1</sup>

A geografia assume a grande responsabilidade de tratar de todos os temas e, para isso, deve necessariamente se valer de teorias e aportes de outras áreas do conhecimento (Santos, 1999). Do ponto de vista econômico, observa-se que o foco na análise da atuação do Estado, ainda que primordial, em geral é relegado pela geografia (Martin, 1996). Para contribuir no suprimento dessa lacuna, o governo federal poderia ser considerado o representante da União na tripartição do Estado brasileiro, recaindo sobre ele a responsabilidade de planejar o território nacional, intervindo por meio de políticas públicas.

Diversos estudos adentraram no insólito desafio de propor uma leitura do território nacional suficientemente abrangente e ao mesmo tempo específico para uso institucional (ou ao menos gerida em um espaço oficial e institucionalmente constituído). Dão conta dessa característica projetos, pesquisas e estudos indispensáveis, como a *Região de Influência das Cidades*, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), único estudo com edições periódicas, remontando às décadas de 1960/1970 e atualizado até 2007/2008; o *Estudo da Dimensão Territorial do Planejamento* da Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP), com a explícita intenção de ser uma “territorialização” para uso em planejamento; e o estudo *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil*, coordenado pelo Ipea .

Demarcadas essas referências – pois nada se cria, tudo se transforma –, pontua-se que para o planejamento é imprescindível saber a qual ator se volta (Matus, 2007) – neste caso, ao governo federal (seus gestores) –, bem como a qual objeto especificamente se refere este planejamento (Galindo, 2009) – aqui referindo-se ao território. Mais do que identificar o objeto do planejamento, é necessária sua adequada definição para os fins a que se pretende, sendo importante entendê-lo como um relacionamento de conceitos (Galindo, 2009), ou em uma acepção mais específica, “sistemas definicionais” que retratam a “organização estruturada e delimitada de domínios específicos” (Lara, 2004).

Nessa direção, aposta-se na adequação do conceito de rede urbana, remetendo a termos basilares para a geografia como espaço, lugar, território e região, além de outros mais relacionados

---

1. Coordenador de estudos setoriais urbanos e técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

ao tema, como centralidade, nodalidade, área e região de influência, atração e atratividade, polarização, cidade-região, integração produtiva, fragmentação, hierarquia urbana, primazia.

Nodalidade e centralidade são dois desses conceitos. Egler (2012) lembra que a partir da década de 1950, a nodalidade passou a ser confundida com a centralidade, a exemplo do entendimento de região nodal de Haggett (1966, p. 17). Na década de 1970, Preston (1971, p. 138) tentou separar esses conceitos, podendo-se entendê-los em termos atuais como a centralidade sendo “a posição do lugar no espaço dos fluxos”, e a nodalidade “a expressão territorial que fornece a base material para que o centro projete sua área de influência sobre as demais cidades” (Egler, 2012). Enfim mais de cem anos depois de Mackinder (1902), Soja (2005 *apud* Egler, 2012) indicava que

o termo nodal acentua outro aspecto fundamental da regionalidade, a tendência das regiões a organizar-se no entorno de centros ou nós. A existência de nós de alta concentração, capazes de receber e processar fluxos de informação, recursos financeiros, serviços e de redistribuir eficazmente os *inputs* recebidos de centros nodais fundamentais que usam seu potencial (Soja *apud* Egler, 2012).

Algumas teorias, métodos e ferramentas de análise são referências basilares para o entendimento de rede urbana e regional e regionalizações, como a teoria do lugar central de Christaller (1966), as formas de regionalização indicadas por Perroux (1949) e o modelo gravitacional de Isard (1960), ainda que tenham que ser lidos com devida crítica ao período centrado no determinismo e no foco da forma-função. Os sistemas urbanos expressam o comportamento dos fluxos materiais e imateriais de curto prazo, ou seus aspectos dinâmicos atuais; é a estrutura urbana – ou “armadura urbana”, tal como utilizada por Rochefort (1961) e por Becker e Egler (1994) – situa-se em um nível mais geral, e descreve “a distribuição espacial das cidades moldada por processos gerais, provenientes das tendências de longo prazo da economia e da sociedade” (Egler *et al.*, 2011, p. 26-27).

De forma mais estruturada, como proposto por Egler (2015), os conceitos encadeados de escalas “temporais” de estrutura ou armadura (Rochefort, 1967; Becker e Egler, 1994), rede e sistema de cidades são propostas mais sistematizadas, contando com apoio dos conceitos de Camagni (2006), para quem “a acessibilidade e a hierarquia urbana ajudam a compreender o desenho da rede urbana” e “a competitividade é o grande motor da dinâmica dos sistemas urbanos”.

A adoção de uma delimitação espacial reflete, de forma direta, nos resultados de uma análise ou nas consequências de repartição de recursos públicos vinculados à regionalização. A escolha do recorte espacial remete-se ao Maup – sigla em inglês para o problema de unidade de área modificável explicado por Oppenshaw e Taylor (1981). Em síntese, indica que a definição da escala e da agregação a ser usada interfere no resultado. Como bem observado por Resende (2014), ao adotar delimitações com níveis de agregação diversos, os resultados podem ser diferentes. Deste modo, podem ser analisados os resultados sob vários recortes espaciais, como propôs e realizou Resende (2014) em sua abordagem multiescalar e defenderam Resende e Magalhães (2013).

Preliminarmente pode-se apostar em uma partição em quatro escalas espaciais de análise: escalas intracontinental (internacional capitaneado pelas metrópoles), intranacional (intersubsistemas urbanos), intrasubsistema urbano (inter-hierarquias de influência), intraestadual (interarranjos populacionais/territoriais estaduais e fronteiriços). A temporalidade poderia ser tratada por meio da análise da dinâmica (alterações ao longo do tempo), caracterização (retrato atual) e prospectiva (cenários).

Os agentes econômicos podem ser vistos como categorias utilizadas para distinguir as políticas públicas federais, ora voltadas às famílias, ora às firmas, ora aos governos (locais), sendo também essencial compreender o território por meio de diversas escalas (Souza, 2013), seja porque a cada escala há um novo nível de conceituação (Lacoste, 1988), seja para compreender as diferenças e/ou similaridades de resultados conforme a escala (Resende, 2014), a exemplo do Maup (Oppenshaw e Taylor, 1981).

Para o sucesso do planejamento/políticas, deve-se preocupar com as categorias de viabilidade relacionadas tanto ao momento, quanto ao tipo de questão tratada (Matus, 2007). Devem ser também avaliadas as cinco (Sachs, 1993) ou oito (Sachs, 2002) dimensões do ecodesenvolvimento e as distintas vulnerabilidades que fragilizam cada agente (capacidade governativa e fiscal dos governos, o ambiente de negócio das firmas e a condição socioeconômica das famílias).

Cabe tanto para análises de geografia econômica que retirem o foco exclusivo da indústria, como apregoa Martin (1996) em direção à análise do serviço (incluindo comunicação e tecnologia), quanto para análises da geografia social – ou teoria social, na geografia humana, conforme prefere Gregory (1996) –, avançando sobre a discussão de classe simplificada por meio de categorias de ocupação. Por fim, é importante preocupar-se com a sinergia das ações sobre o território, por meio da “política das escalas” (Souza, 2010), ou sobre (intra e inter) os agentes econômicos, por meio dos satisfatores (Max-Neef, Hevia e Hopenhayn, 1998).

Esse percurso, para aproximar-se da realidade, tem que se amparar no amplo acesso a bases de dados de pesquisas e de dados administrativos de políticas e orçamentos, em conjunto com uma base metodológica e ferramental de análise e estatística espacial sistematizada de forma genérica em Monastério (2011) e aplicada de forma combinada em Egler (2015).

Desse modo, é possível discutir uma proposta de leitura do espaço voltada para a ação pública, que implica apreensão do que seria a rede urbana brasileira, em sua hierarquia, regionalização e relações, tentando contribuir inclusive na abordagem da suposta dicotomia urbano-rural, conforme criticada por Brenner (2014), nunca perdendo o enfoque da atuação das políticas públicas federais em uma abordagem transescalar, apoiada em Souza (2013), e temporal.

Para esse desafio, esses conceitos devem se vincular e auxiliar na compreensão da rede urbana, entendida finalmente como “configuração dos núcleos urbanos hierarquicamente organizados em função das intensidades diferenciadas dessas relações” (Souza, 1985).

Todo esse périplo enseja aportar em terra firme (ainda que isso nunca signifique uma segurança inabalável) na análise integrada do território para o planejamento. Desconhecer as relações percebidas por meio da análise geográfica (econômica, política, social e cultural) sobre a constituição do espaço gera uma visão parcializada da realidade que impede (ou prejudica sobremaneira) o olhar sobre a região de planejamento. O entendimento dos impactos e dos resultados da ação pública, ofuscado por esta leitura, impede o necessário aprimoramento das políticas públicas pois, afinal, a dinâmica territorial está em constante mudança, criando e alterando as relações entre os *links* e os nós da rede.

## REFERÊNCIAS

BECKER, B. K.; EGLER, C. A. G. **Brasil**: uma nova potência regional na economia-mundo. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.

BRENNER, N. Teses sobre a urbanização. **eMetropolis**, ano 5, n. 19, dez. 2014.

- CAMAGNI, R. **Economía urbana**. Barcelona: Antoni Bosch, 2006.
- CHRISTÄLLER, W. **Central places in Southern Germany**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1966.
- EGLER, C. A. G. Nodalidade e rede de cidades na América do Sul. **Confins**, n. 16, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/6m4daj>>.
- \_\_\_\_\_. Referenciais básicos para uma metodologia de identificação do sistema urbano da América do Sul. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Rede urbana e integração produtiva no Brasil e na América do Sul**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.
- EGLER, C. A. G. *et al.* Bases conceituais da rede urbana brasileira: análise dos estudos de referência. *In*: PEREIRA, R. H. M.; FURTADO, B. A. (Org.). **Dinâmica urbano-regional: rede urbana e suas interfaces**. Brasília: Ipea, 2011.
- GALINDO, E. P. **Análise comparativa do entendimento do transporte como objeto do planejamento**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.
- GREGORY, D. Teoria social e geografia humana. *In*: GREGORY, D.; MARTIN, R.; SMITH, G. (Orgs.). **Geografia humana: sociedade, espaço e ciência social**. Tradução de Mylan Isaack. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.
- HAGGETT, P. **Locational analysis in human geography**. New York: St. Martin's Press, 1966.
- ISARD, W. *et al.* **Methods of regional analysis: an introduction to regional science**. Massachusetts: The MIT Press, 1960. (Regional Science Studies, n. 4).
- LACOSTE, Y. **A geografia: isso serve em primeiro lugar, para fazer a guerra**. Campinas: Papirus, 1988.
- LARA, M. L. G. Diferenças conceituais sobre termos e definições e implicações na organização da linguagem documentária. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 33, n. 2, p. 91-96, maio/ago. 2004.
- MACKINDER, H. J. **Britain and the British seas**. London: William Heinemann, 1902.
- MARTIN, R. Teoria econômica e geografia humana. *In*: GREGORY, D.; MARTIN, R.; SMITH, G. (Orgs.). **Geografia humana: sociedade, espaço e ciência social**. Tradução de Mylan Isaack. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.
- MATUS, C. **Estratégias políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi** 2. ed. São Paulo: Fundap, 2007.
- MAX-NEEF, M.; HEVIA, A. E.; HOPENHAYN, M. **Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones**. 2. ed. Barcelona: Icaria Editorial, 1998.
- MONASTÉRIO, L. Indicadores de análise regional e espacial. *In*: CRUZ, B.O. *et al.* (Org.). **Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.
- OPENSHAW, S.; TAYLOR, P. J. The modifiable areal unit problem. *In*: WRIGLEY, N.; BENNETT, R. (Eds.). **Quantitative geography: a British view**. London: Routledge and Kegan, 1981.
- PERROUX, F. **L'économie du XXème siècle**. Paris: Galimard, 1949.
- PRESTON, R. E. The structure of central place systems. **Economic Geography**, v. 47, n. 2, p. 136-155. Worcester: Clark University, 1971.

- RESENDE, G. M. **Avaliação de políticas públicas no Brasil**: uma análise de seus impactos regionais. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. v. 1.
- RESENDE, G. M.; MAGALHÃES, J. C. **Disparidades do produto interno bruto (PIB) per capita no Brasil**: uma análise de convergência em diferentes escalas regionais (1970- 2008). Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1833).
- ROCHEFORT, M. Método de estudo das redes urbanas: interesse da análise e do setor terciário na população ativa. **Boletim Geográfico**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 160, p. 3-18, 1961.
- SACHS, I. **Estratégias de transição para o século XXI**: desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Fundap, 1993.
- \_\_\_\_\_. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.
- SOUZA, M. A. A. **Governo urbano**. 1. ed. São Paulo: Nobel, 1985.
- SOUZA, M. J. L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. *In*: CASTRO, I. E. *et al.* (Orgs.). **Geografia**: conceitos e temas. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Os conceitos fundamentais da pesquisa socioespacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

