

# **Desenvolvimento urbano no Brasil: uma interpretação econômica**

HAMILTON C. TOLOSA\*

*1. Introdução; 2. O desempenho agregado do setor urbano; 3. O sistema de cidades; 4. Aspectos intra-urbanos; 5. A experiência recente do planejamento urbano; 6. Perspectivas futuras e política urbana.*

## **1. Introdução**

A configuração do sistema de cidades reflete o estágio de desenvolvimento da economia. Nos estágios iniciais, caracterizados por uma estrutura de produção primária, a atividade econômica tende a se concentrar em uns poucos aglomerados urbanos, comumente denominados de cidades primazes. De acordo com o modelo de substituição de importações, no estágio seguinte a economia mobiliza poupanças internas e externas para a implantação de uma base industrial centrada, inicialmente, em atividades do tipo tradicional, tais como têxteis, alimentos e vestuário. Tais indústrias caracterizam-se por padrões locacionais relativamente dispersos, certa atração pelas fontes de matérias-primas, economias de escala pouco pronunciadas e baixa sofisticação tecnológica.

Superada a fase das indústrias tradicionais, a próxima etapa compreende, por ordem crescente de dificuldade, a substituição de bens duráveis, bens intermediários e bens de capital. Finalmente, nos estágios terminais de desenvolvimento, predominam as atividades terciárias e quaternárias. Ao longo desse processo, a configuração do sistema urbano reflete os padrões locacionais das indústrias líderes do crescimento. De maneira geral, entretanto, as sucessivas fases de industrialização demonstram marcante preferência pelos grandes mercados situados nas cidades primazes e, como consequência, geram padrões concentrados de desenvolvimento urbano.

\* Economista, Ph.D pela Universidade de Pennsylvania, atualmente é professor da PUC/RJ e superintendente do Instituto de Pesquisas do Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA).

Pode-se corretamente argumentar que a seqüência de estágios acima é por demais simplificada e imperfeita para explicar a realidade dos países em desenvolvimento. Por outro lado, ilustra bem a natureza dos problemas experimentados por esses países: concentração demográfica e econômica acompanhada de desequilíbrios no mercado de trabalho urbano, baixa renda e déficits da infra-estrutura social.

Além do mais, a evidência empírica parece mostrar que não existem mecanismos de mercado que favoreçam espontaneamente a equidade entre os diferentes segmentos da sociedade. Nessas condições, a ação do governo assume papel preponderante na consecução dos objetivos de natureza redistributiva. Na sua versão espacial, tais objetivos assumem a forma de redução das disparidades regionais e desconcentração do sistema urbano. Ainda mais importante, porém, é o fato de que a consecução desses objetivos normalmente implica o pagamento de custos de oportunidade em termos de crescimento dos grandes agregados econômicos. Em outras palavras, a opção em favor da equidade envolve o pagamento de um custo alternativo em termos de eficiência econômica, entendida como o crescimento do produto nacional.

A rigor, entretanto, a existência de um *trade-off* entre equidade e eficiência depende do horizonte de tempo em consideração. A longo prazo, as perdas iniciais de eficiência podem ser compensadas pelo crescimento acelerado do produto nos períodos mais afastados no tempo. Estaríamos, assim, embarcando numa difícil discussão em torno de taxas de preferência no tempo. Em termos práticos, contudo, pode-se afirmar que os países em desenvolvimento vêm presenciando um agravamento dos seus problemas urbanos e isto exige ação imediata.

Nesse contexto, o presente artigo procura estudar os fatores econômicos envolvidos no processo da urbanização brasileira. Os itens que seguem começam por apresentar uma análise retrospectiva de longo prazo do setor urbano agregado, com ênfase nas variáveis de população e renda. Em seguida, o item 3 detém-se na análise da evolução da distribuição de tamanhos urbanos e da distribuição espacial de cidades durante a década de sessenta; o item 4 examina alguns aspectos do desenvolvimento intra-urbano com destaque para a estrutura interna das áreas metropolitanas; o item 5 discute a experiência recente do planejamento urbano e a sexta trata das perspectivas futuras do sistema de cidades e das medidas de política econômica daí decorrentes.

## **2. O desempenho agregado do setor urbano**

Com o objetivo de dar uma visão de conjunto do processo de urbanização no Brasil, começaremos com uma breve análise dos principais agregados urbanos. Os dados sobre população têm como fonte os censos demográficos, enquanto os de produto e renda se baseiam nas contas nacionais. Os primeiros, sabidamente, apresentam problemas de classificação e comparabilidade entre os censos de anos diversos. Da mesma forma, são conhecidas as dificuldades de estimação dos agregados de renda numa economia infla-

cionária. Assim, a despeito das correções realizadas, tais dados ainda devem ser interpretados com a devida cautela.

As taxas de crescimento demográfico no Brasil situam-se entre as mais altas observadas nos países em desenvolvimento. Nos últimos 30 anos, as taxas de crescimento da população urbana têm-se mantido acima dos 5% anuais, atingindo a marca de 5,2% ao ano na década de sessenta. Tomando como critério a taxa de crescimento da população urbana, o período de urbanização mais intensa ocorreu entre 1940 e 1960. Contudo, esse crescimento não se distribuiu de maneira uniforme pelo sistema urbano. Assim, nos períodos recentes, sobressaíram as cidades com população entre 100 e 250 mil habitantes. Cumpre ressaltar que a maior importância relativa dessas cidades de porte médio coincide com o auge da industrialização via substituição de importações, ou, mais precisamente, com a década de 50, quando o crescimento do produto real da indústria atingiu a taxa média de 8,9% ao ano. Durante a década de 60 surgem os primeiros indícios de dispersão espacial, processo este limitado ainda à região relativamente mais desenvolvida (região Sudeste) mas que deverá acelerar-se no futuro com a consolidação das cidades médias localizadas nas regiões atrasadas (Nordeste) e nas áreas de nova ocupação agrícola (região amazônica e Centro-Oeste). Ao mesmo tempo, o grau de primazia (medido pela população das duas principais cidades sobre a população urbana total) exercido pelos aglomerados do Rio e São Paulo tende a se estabilizar em torno de 20%.

O quadro 1, a seguir, procura resumir esses agregados demográficos e de renda no setor urbano nos últimos 50 anos. Verifica-se, assim, que pela ótica da geração da renda, o setor urbano evoluiu de uma participação no PIB de pouco mais de 54% em 1920 para quase 71% em 1970, estimando-se que esta participação suplante 75% em 1980.

É natural esperar que numa economia de transição, como a brasileira, a taxa de urbanização (medida pela relação entre a população urbana e a população total) e a participação da renda do setor urbano na renda nacional cresçam com o decorrer do tempo. O fenômeno da urbanização crescente da economia reflete-se, de um lado, na queda da relação entre a renda urbana *per capita* e o PIB *per capita* (veja quadro 1), e de outro, tende a ser acompanhado pelo alargamento do diferencial de renda rural-urbana. Embora não se disponha de evidência empírica conclusiva acerca desse diferencial, existem alguns indícios que apontam no sentido da deterioração das condições médias de vida no meio rural. Este fato tem sido apontado inclusive como uma das principais causas da aceleração dos movimentos migratórios em direção aos grandes centros urbanos. É também pertinente notar que, dentro do raciocínio neoclássico, a repulsão da mão-de-obra do meio rural deveria eventualmente conduzir à eliminação do diferencial de bem-estar entre o campo e a cidade. O contraste entre a proposição teórica e a realidade, além de chamar a atenção para a precariedade dos instrumentos tradicionais de análise das economias em desenvolvimento, também destaca a importância das chamadas imperfeições de mercado e dos fatores de natureza não-econômica, em especial do fator

**Quadro 1**  
*População e renda no setor urbano (1920-1970)*

População e renda	Anos				
	1920	1940	1950	1960	1970
População urbana (1.000 hab.)	ND	10.891	18.783	31.956	52.085
Pop. urbana/pop. total	—	26,4	36,2	45,1	55,1
Pop. Grande Rio e Grande São Paulo/ pop. urbana	—	29,3	27,4	23,7	23,4
Renda urbana/PIB	54,2	58,6	63,8	68,8	70,7
Renda urbana <i>per ca- pita</i> /PIB <i>per capita</i>	ND	2,2	1,7	1,5	1,2
Produto industrial/ renda urbana	25,2	28,7	32,3	36,5	38,7
População e renda					

Fontes: IBGE, Censos Demográficos, e FGV/IBRE, Contas Nacionais, diversos anos.  
Obs.: ND = não-disponível. Para detalhes sobre o cálculo dos agregados, ver anexo.

institucional, como elementos condicionantes do desenvolvimento. Retornaremos a este ponto, com mais detalhes, nos próximos itens.

Dentro de prazo suficientemente longo, as atividades terciárias devem mostrar participação crescente no emprego e na renda nacional. Não obstante, de acordo com o quadro 1, a participação da indústria na renda urbana vem crescendo de maneira lenta porém continuamente ao longo do período 1940-70. Abstraindo possíveis erros de estimação da renda, principalmente no que se refere ao setor serviços, este fato evidencia o papel de liderança da indústria no processo de crescimento econômico e de urbanização.<sup>1</sup> Vale dizer que a economia brasileira ainda não superou a fase de transição para uma economia moderna. Na verdade, as indústrias líderes do crescimento, principalmente as de bens duráveis, são consideradas demasiadamente verticalizadas e de porte pequeno pelos padrões internacionais mais modernos. Paralelamente, a indústria não se tem destacado como atividade absorvedora, direta ou indireta, de mão-de-obra. Em termos gerais pode-se, portanto, afirmar que, no seu estágio atual e certamente para os próximos dez anos, as alterações no sistema urbano serão comandadas por cidades grandes e médias com estrutura predominantemente industrial.

<sup>1</sup> Veja, a esse respeito, Smolka, M. O. & Lodder, C. A. Concentração, tamanho urbano e estrutura industrial. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 447-68, jun. 1973.

A medida que o processo de crescimento económico continua baseado nesses setores dinâmicos, a tendência futura é no sentido da progressiva concentração da atividade industrial em São Paulo, Rio de Janeiro e de suas periferias imediatas. Outros ramos industriais, classificados como do tipo tradicional e compreendendo vestuário, calçados, têxteis, e produtos alimentares, mostram preferência por cidades menores e mais especializadas, prestando-se, por isso mesmo, a uma política de concentração industrial.

No que tange à absorção de mão-de-obra, ou, mais precisamente, para fins de se estimar a elasticidade de substituição entre o capital e o trabalho, o detalhamento da indústria ao nível de dois dígitos resulta demasiadamente agregado. Da mesma forma, num país da dimensão territorial do Brasil, o desempenho dos ramos industriais sofre os efeitos das diferenciações regionais quanto à disponibilidade de fatores e tamanho do mercado e, evidentemente, da política econômica do Governo. Nessas condições, o passo seguinte consiste em desagregar espacialmente o setor urbano, primeiramente no seu aspecto interurbano ou de sistema de cidades, e depois na dimensão intra-urbana. Em ambos os casos, é da maior relevância considerar as particularidades de cada macrorregião, seja na forma de subsistemas regionais de cidades ou ainda nos padrões de centro-periferia e uso do solo de cada região.

### 3. O sistema de cidades

As estatísticas oficiais e, mais especificamente, os censos demográficos, adotam a definição legal de cidade, entendida como a sede do município. Para efeito da análise do sistema urbano a nível nacional, porém, é conveniente agregar os municípios que compõem uma mesma área metropolitana em uma única observação estatística. Cada área metropolitana compreende, portanto, o núcleo ou cidade principal e a periferia composta por cidades menores, formando um único *continuum* urbano (para maiores detalhes sobre a agregação das áreas metropolitanas, veja o anexo). Definidos os aglomerados metropolitanos, resultam 2.741 centros urbanos em 1960 e 3.931 em 1970. Num determinado ponto do tempo, o sistema urbano brasileiro compreende este conjunto de cidades e suas propriedades de tamanho, localização e interdependência.<sup>2</sup> Tratando-se, porém, de um sistema altamente complexo, a sua análise exige que se introduza algum critério de simplificação. Com essas idéias em mente, nos dois próximos itens o sistema urbano brasileiro é artificialmente decomposto em duas dimensões interdependentes: a primeira trata o sistema urbano apenas pela ótica da distribuição de tamanhos urbanos, enquanto a segunda se ocupa da localização das cidades, ou, mais precisamente, da distribuição espacial das cidades.

<sup>2</sup> Cf. Tolosa, H. C. Macroeconomia da urbanização brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 585-643, out. 1973 (número especial dedicado ao desenvolvimento urbano).

### 3.1 *A distribuição de tamanhos urbanos*

Na ausência de informações estatísticas mais apropriadas para medir o nível da atividade econômica ou de bem-estar numa determinada cidade, utilizou-se a população urbana como medida do tamanho da cidade. Trata-se, evidentemente, de um indicador imperfeito, em especial naquelas economias marcadas por altos níveis de subutilização da mão-de-obra. Por outro lado, a população urbana possui a vantagem de evitar os difíceis problemas de preços relativos, associados às comparações de renda entre cidades.

Outra questão importante refere-se à determinação dos limites de classe da distribuição de tamanhos urbanos. A despeito de envolver certo grau de arbitrariedade, procurou-se fixar os limites das classes de modo a atender aos interesses da política de desenvolvimento urbano. Sabe-se, por exemplo, que as atuais áreas metropolitanas brasileiras não formam um todo homogêneo. Assim, essas áreas foram divididas em duas classes. A primeira, com população acima de 2 milhões de habitantes, reúne as duas maiores aglomerações urbanas do país, Rio de Janeiro e São Paulo. A classe seguinte, entre 500 mil e 2 milhões de habitantes, inclui as chamadas áreas metropolitanas de segunda ordem, com exceção de Curitiba. São elas: Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Fortaleza, Salvador e Belém. Segue-se a classe de cidades grandes, isto é, com população entre 250 e 500 mil habitantes e que em 1970 contava com Curitiba, Goiânia, Santos, Campinas, Manaus, Brasília e Natal.

Os centros urbanos com população entre 50 e 250 mil habitantes são denominados de cidades médias. Para fins de análise, as cidades médias também foram subdivididas em dois grupos: o das chamadas cidades médias superiores, com população acima de 100 mil habitantes, e o das médias inferiores, com população abaixo deste limite. O corte ao nível de 100 mil habitantes justifica-se na medida em que, após este limite, surgem evidências de economias de escala na arrecadação e em atividades tais como governo e administração geral.<sup>3</sup> Finalmente, convencionou-se denominar de pequenas as cidades com população abaixo de 50 mil habitantes.

O quadro 2 apresenta a composição da população urbana, o pessoal ocupado na indústria de transformação e o valor da transformação industrial por classes de tamanho urbano nos anos inicial e terminal da década de 60. Vale notar que o valor da transformação industrial é medida aproximada do valor adicionado pela indústria de transformação.

Sendo a urbanização um fenômeno de longo prazo, é natural que as alterações na distribuição de tamanhos urbanos ocorridas ao longo de uma década sejam relativamente pequenas. No que se refere à população urbana, a mudança mais perceptível foi, sem dúvida, a crescente participação dos centros médios superiores em detrimento das cidades pequenas. Enquanto a taxa média de crescimento da população como um todo situava-se em

<sup>3</sup> Veja, a esse respeito, Barbosa de Araújo, A. et alii. *Transferências de impostos aos estados e municípios*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1973. (Coleção Relatórios de Pesquisa, n. 16.)

Quadro 2

Composição da população urbana, do pessoal ocupado na indústria de transformação e do valor da transformação industrial por classe de tamanho urbano

(em percentagens)

Classe de tamanho urbano (1.000 hab.)	População urbana		Pessoal ocupado		Valor da transformação industrial	
	1960	1970	1960	1969	1960	1969
Menos de 50	50,6	46,2	39,1	27,4	29,1	23,6
50 — 100	6,8	6,7	4,7	6,5	8,1	5,0
100 — 250	5,7	8,7	3,7	9,0	4,6	7,5
250 — 500	4,1	4,5	2,2	2,0	1,7	2,1
500 — 2.000	9,1	10,5	7,0	8,9	5,9	7,2
2.000 e mais	23,7	23,4	43,3	46,2	50,6	54,6

Fonte: Produção Industrial. 1969; Censo Demográfico e Industrial de 1960; Sinopse Preliminar do Censo Demográfico de 1970.

torno de 5,2% ao ano, as cidades com população entre 100 e 250 mil habitantes cresciam a 9,7% ao ano e as cidades pequenas perdiam importância relativa, crescendo a taxas abaixo da média nacional. Merece igualmente destaque o fato de que, embora o tamanho do Grande Rio e do Grande São Paulo tenha quase dobrado na década, a sua participação na população urbana permaneceu praticamente inalterada em torno de 23%. Em resumo, verificou-se um perda de importância relativa dos extratos inferiores de tamanho, e estabilidade dos extratos superiores da população urbana, com o conseqüente reforço das cidades médias superiores. Ao que tudo indica, a distribuição de tamanhos urbanos estaria evoluindo de uma forma primaz para uma forma *rank-size* ou lognormal. Nessas condições, o comportamento do sistema parece favorecer os objetivos da redistribuição do bem-estar entre as cidades. Caberia ao Governo aproveitar a dinâmica das cidades médias e grandes, por meio de transferências e concentração de investimentos públicos nesses centros, os quais, mesmo quando distantes das grandes áreas metropolitanas, reúnem condições, em termos de tamanho e estrutura econômica, para fomentar o crescimento das regiões mais atrasadas.

Pelo quadro 2 verifica-se que o emprego e o valor da transformação apresentam-se mais concentrados que a população urbana. E o mais importante, essa concentração agravou-se durante a década de 60. Neste quadro de modificações na distribuição das atividades econômicas entre os extratos

de tamanho urbano, mais uma vez merecem destaque as cidades médias superiores, cuja participação no pessoal ocupado na indústria de transformação elevou-se de 3,7% em 1960 para 9% em 1969. O mesmo ocorreu com respeito à participação dessas cidades no valor da transformação industrial, que passou de 4,6 para 7,5% no decorrer da década. Admitindo-se a indústria como setor líder do crescimento econômico, é fácil visualizar o papel das cidades médias na dinâmica do sistema urbano.

A estrutura econômica das cidades é também diferenciada segundo os extratos de tamanho urbano. À medida que o tamanho aumenta, a estrutura econômica da cidade diversifica-se setorialmente e cresce o tamanho médio dos estabelecimentos industriais. É razoável supor que, nas cidades de porte médio e grande, a indústria atue como elemento propulsor do desenvolvimento urbano. Assim, adotando a produtividade média do trabalho na indústria como indicador da eficiência de cada centro ou grupo de centros urbanos, constata-se claramente que esse indicador cresce com o tamanho da cidade, atingindo o seu máximo no Rio de Janeiro e São Paulo. Tal elevação da produtividade deve-se, primeiramente, ao aumento da relação capital-mão-de-obra, e subsidiariamente, a fatores tais como economias de escala e de localização e proximidade das grandes áreas metropolitanas.

### 3.2 *A distribuição espacial das cidades*

Num país com a dimensão territorial do Brasil, a distribuição espacial das cidades assume fundamental importância. De acordo com a Teoria dos Lugares Centrais, à medida que a economia se desenvolve, a distribuição espacial converge para um estado estacionário, onde as cidades da mesma hierarquia situam-se equidistantes entre si. Variantes em torno deste padrão devem-se a imperfeições na distribuição espacial de recursos naturais, fatores de produção e variáveis de natureza histórico-institucional. Segundo esses mesmos preceitos teóricos, ao longo do processo de desenvolvimento a estrutura econômica das cidades de maior hierarquia passa de predominantemente industrial para preponderantemente terciária. Além do mais, existe estreita correlação entre a forma da distribuição de tamanhos e a configuração espacial do sistema de cidades. Vale dizer que, à medida que a distribuição de tamanhos converge para o lognormal, a distribuição espacial tende para uma configuração do tipo *central place*.

Na prática, entretanto, é freqüente que, nesse processo de convergência para o estado estacionário, a distribuição espacial se mostre defasada em relação à distribuição de tamanhos. Isto significa que é comum observar-se uma economia cuja distribuição de tamanhos é lognormal e cuja distribuição espacial é altamente concentrada em torno de alguns poucos centros de grande porte. Ao que tudo indica, tal descompasso deve-se principalmente à dimensão territorial do país e às diferenças inter-regionais.

Com efeito, este parece ser precisamente o caso brasileiro. Um breve exame da figura 1 mostra, de imediato, que existem pelo menos três subsistemas regionais de cidades, cada qual com uma distribuição espacial bem definida.

Na região Sudeste, a mais desenvolvida do país, a distribuição espacial caracteriza-se pelo espaçamento equilibrado de centros de grande e médio porte em torno das áreas metropolitanas. Trata-se, evidentemente, de um tipo de distribuição bem próxima daquela encontrada nos países em estágios superiores de desenvolvimento. Tal padrão reflete uma estrutura econômica diversificada e com fortes *linkages* entre os vários setores, *linkages* estes que, espacialmente, se traduzem numa forte interdependência entre as cidades componentes do subsistema regional.

A situação é inversa no segundo subsistema, formado pelas regiões Centro-Oeste e Norte, áreas de baixa ocupação territorial e fronteira de expansão agrícola. O que, em outras palavras, implica um número reduzido de cidades com significação nacional, ao lado de grande vazio econômico.

Entre os extremos da região desenvolvida e da região de fronteira, encontra-se o subsistema da região Nordeste. A distribuição espacial de cidades no Nordeste, área de baixa renda e alta densidade demográfica, caracteriza-se por três áreas metropolitanas (Salvador, Recife e Fortaleza), algumas poucas cidades médias próximas dessas grandes metrópoles e um universo de pequenos centros para a comercialização de produtos agrícolas. Cumpre notar ainda que este subsistema se distribui ao longo do litoral, significando que o tamanho e a densidade de cidades se reduzem à medida que nos distanciamos da costa.

#### **4. Aspectos intra-urbanos**

A despeito de algumas limitações na disponibilidade e na qualidade dos dados estatísticos, os itens anteriores permitem dar uma visão macroeconômica da urbanização no Brasil e da sua relação com o processo global de desenvolvimento econômico. É também evidente que a compreensão dessa dinâmica é fundamental para que se possa definir as linhas mestras de uma política nacional de desenvolvimento urbano. Ainda assim, porém, o quadro não está completo. Para o detalhamento dessa política é necessário analisar os aspectos intra-urbanos do desenvolvimento das cidades, ou, mais precisamente, as questões relacionadas com a estrutura interna das cidades e o uso do solo.

Ao nível intra-urbano as dificuldades estatísticas tendem a ser ainda mais sérias. Os dados disponíveis não permitem comparabilidade no tempo e freqüentemente esbarra-se com problemas de representatividade das amostras. Por essas razões, dificilmente a análise teria condições de abranger um número elevado de cidades. A rigor, contudo, isto talvez não represente uma grave perda, pois as desigualdades intra-urbanas tendem a ser maiores nos aglomerados metropolitanos. Assim, parece razoável que, numa primeira abordagem, concentremos a atenção nas diferenciações internas das principais áreas metropolitanas.

Numa economia de transição, a presença de imperfeições de mercado, aliada à atuação da política do governo nas diferentes regiões, freqüentemente causa crescente influxo de capital e população na direção das áreas metropolitanas. Como decorrência, as bruscas mudanças na estrutura eco-

nômica desses centros se traduzem espacialmente por desigualdades do tipo centro-periferia, as quais tendem a se agravar com o tempo.

O quadro 3 procura descrever a estrutura de centro-periferia das principais áreas metropolitanas brasileiras. As taxas de atividade e de analfabetismo são associadas às condições do mercado de trabalho no núcleo e na periferia. Em termos mais precisos, a taxa de atividade é função do tamanho da população economicamente ativa e do salário de mercado. Por sua vez, a taxa de analfabetismo pode ser interpretada como medida grosseira da qualidade da mão-de-obra. Cumpre observar que, no caso de Belo Horizonte, a taxa de atividade da periferia encontra-se superestimada pelo fato de se referir apenas à cidade de Contagem, centro altamente industrializado.

Quadro 3

*Diferenciação interna das áreas metropolitanas — 1970*

Principais áreas metropolitanas	Taxa de atividade (%)	Taxa de analfabetismo (%)	Renda média da PEA (Cr\$/mês)	Renda média do núcleo/renda média da periferia	População urbana do núcleo/população urbana da periferia	Commuting ratio (%)
Recife				1,3	4,1	13,3
Núcleo	40,9	29,5	369,4			
Periferia	26,5	65,0	277,7			
Belo Horizonte				1,4	9,7	10,7
Núcleo	45,8	20,6	420,6			
Periferia	46,5	39,2	287,6			
Rio de Janeiro				1,6	3,6	17,0
Núcleo	44,6	14,7	575,0			
Periferia	40,0	24,2	354,9			
São Paulo				1,3	3,2	16,1
Núcleo	50,0	16,3	585,8			
Periferia	48,3	18,7	439,4			
Porto Alegre				1,5	3,2	15,2
Núcleo	45,9	13,6	518,3			
Periferia	43,8	18,0	333,6			

Fonte: IBGE, Censo Demográfico (Tabulações Especiais).

Obs.: PEA = População Economicamente Ativa. Para maiores detalhes sobre a definição e procedimento de cálculo das variáveis, veja anexo.

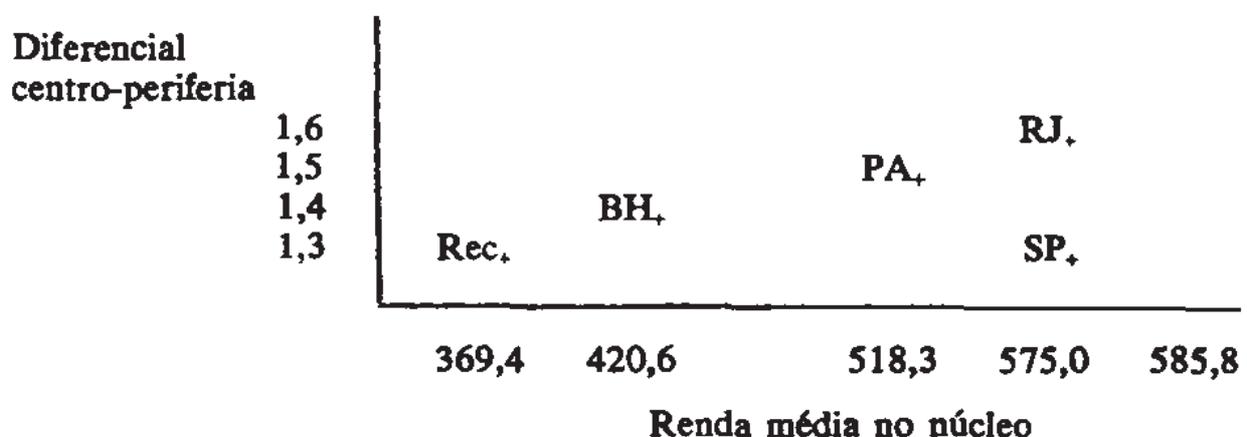
Com respeito, portanto, a tais características do mercado de trabalho, as desigualdades do tipo centro-periferia mais marcantes parecem ocorrer na área metropolitana de Recife, quando comparada às demais metrópoles. Em outras palavras, as taxas de atividade em Recife tendem a ser mais baixas e as taxas de analfabetismo mais altas que nas demais áreas metropolitanas. Tal situação reflete as condições de baixa renda e o subemprego vigente no Nordeste, sendo também razoável supor que o mesmo ocorra com as duas outras áreas metropolitanas da região (Salvador e Fortaleza).

Com relação ao diferencial da renda média entre o núcleo e a periferia, é curioso notar que o seu valor mínimo (ou seja, 1,3) ocorre em Recife e São Paulo, respectivamente os centros com renda (absoluta) média mais baixa e mais alta no quadro 3. Na verdade, pode-se tentar explicar este aparente paradoxo. Ao longo do tempo, admite-se que o grau de polarização exercido pelo núcleo sobre a periferia metropolitana passa por duas fases distintas. Na primeira, o crescimento do núcleo ocorre às expensas da periferia, enquanto numa segunda fase, após ter sido atingida a maturidade, o processo se inverte. Tomemos como condição inicial uma situação na qual as rendas médias do núcleo e da periferia se encontram a nível muito baixo. Os períodos subseqüentes de tempo seriam então caracterizados pelo alargamento do diferencial até o seu ponto máximo, após o que a ocorrência de fortes deseconomias de aglomeração no núcleo conduziria ao crescimento mais acelerado da periferia e, conseqüentemente, à redução do diferencial interno de rendas.

Segundo essa interpretação, as áreas de Belo Horizonte, Porto Alegre e Rio de Janeiro representariam casos intermediários entre os extremos de Recife e São Paulo, conforme se pode ver pelo gráfico 1. A rigor, entretanto, tal evidência empírica não permite testar a hipótese do gráfico 1, ficando a sua comprovação na dependência de novos dados mais completos.

Gráfico 1

*Relação entre renda média e diferencial de rendas entre o núcleo e a periferia das áreas metropolitanas*



O fato do diferencial de renda entre o núcleo e a periferia atingir o seu ponto máximo na área do Rio de Janeiro levanta outra questão interes-

sante. A periferia metropolitana do Rio de Janeiro é formada por municípios que operam basicamente como dormitório para as pessoas que diariamente se deslocam para trabalhar na cidade-núcleo. Isto pode ser claramente comprovado pela respectiva *commuting ratio* na última coluna do quadro 3. Embora em graus diferentes, Contagem, na periferia de Belo Horizonte, assim como as cidades da periferia de Porto Alegre e São Paulo, possui base industrial e oferece ocupação para a população na própria periferia. Em alguns aspectos, o desenvolvimento da periferia de São Paulo chega mesmo a superar o do núcleo. Em contraste, na área de Recife, a falta de oportunidades de emprego no núcleo retém a população na periferia em ocupações do tipo informal, isto é, na condição de subemprego.

Um breve exame do quadro 4 revela, de imediato, as diferenças entre as áreas metropolitanas no que concerne às medidas de distribuição da renda pessoal e subemprego.

Quadro 4

*Distribuição da renda e subemprego nas áreas metropolitanas — 1970*

Principais áreas metropolitanas	% da PEA urbana recebendo menos de um salário mínimo	% da PEA urbana recebendo menos de dois salários mínimos	Coefficiente de Gini	% da PEA urbana em desemprego aberto	% da PEA urbana trabalhando menos de 39 horas semanais
Recife	48,9	69,2	0,58	6,4	22,2
Núcleo	48,4	68,4			
Periferia	51,7	73,4			
Belo Horizonte	42,0	66,0	0,55	3,7	18,9
Núcleo	41,2	64,8			
Periferia	52,7	81,2			
Rio de Janeiro	29,5	54,4	0,54	3,7	17,3
Núcleo	27,5	50,9			
Periferia	34,1	62,4			
São Paulo	23,2	49,8	0,54	3,2	11,2
Núcleo	22,9	49,1			
Periferia	24,8	52,8			
Porto Alegre	31,8	58,3	0,52	2,4	17,0
Núcleo	29,7	54,8			
Periferia	38,9	69,6			

Fonte: IBGE. Censo Demográfico de 1970.

Obs.: Para a definição e procedimento do cálculo das variáveis, ver anexo.

De maneira geral, esses dados confirmam os resultados obtidos anteriormente. A área metropolitana de Recife apresenta as condições mais precárias, com 48% da PEA recebendo menos de um salário mínimo e indicadores de subemprego igualmente altos. Belo Horizonte representa um estágio de transição entre as áreas metropolitanas do Sudeste e as do Nordeste, aproximando-se mais destas últimas. Nesse caso, a explicação deve-se ao fato de o padrão migratório para Belo Horizonte se assemelhar ao verificado nas metrópoles do Nordeste, com alta participação de migrante de baixa escolaridade e com origem nas cidades da própria região e adjacências.

Tanto o subemprego avaliado pelo número de horas semanais trabalhadas como as medidas da distribuição da renda referentes aos limites de um e dois salários mínimos locais mostram certa regularidade na sua distribuição no espaço. Teoricamente, quanto maior a distância de uma cidade a um centro metropolitano, menor a pressão migratória sobre a oferta de mão-de-obra local e, portanto, menor o subemprego urbano. A estimativa empírica das elasticidades dos indicadores de horas trabalhadas e da distribuição da renda com relação à distância da área metropolitana mais próxima mostra um fato curioso. Para os primeiros, as elasticidades são negativas e com valor absoluto menor que a unidade. A interpretação econômica desse resultado indica que o grau relativo da subutilização da mão-de-obra decresce com a distância das áreas metropolitanas. Vale dizer que, devido à crescente mobilidade da mão-de-obra, os contingentes de subempregados localizados nas cidades de uma mesma região de influência metropolitana tendem a se deslocar para a metrópole dessa região. Por outro lado, as elasticidades dos indicadores da distribuição da renda com relação à distância assumem valor positivo e de módulo menor que a unidade. Isto quer dizer que o segmento da população com baixa renda cresce suavemente à medida que a cidade se torna mais distante dos grandes aglomerados metropolitanos.

Na presença de imperfeições no mercado de trabalho urbano, a atuação das forças da oferta e da demanda tem como resultante a formação de excedentes de mão-de-obra subutilizada, daí decorrendo, ao longo do tempo, a deterioração da distribuição da renda pessoal e familiar. Além do mais, a experiência dos países em desenvolvimento demonstra que não existe mecanismo automático de mercado que conduza à absorção daquele excedente e à redução das desigualdades da renda.

A oferta da mão-de-obra urbana é continuamente pressionada pelo influxo de novos migrantes às cidades. Isto não significa, porém, que seja possível ou mesmo desejável conter os fluxos migratórios. Na realidade, o aumento da mobilidade espacial está na própria essência do desenvolvimento socioeconômico e é condição necessária à eficiência econômica. O problema está em evitar que os movimentos migratórios causem excesso de mão-de-obra em certos segmentos do sistema de cidades, como vem ocorrendo recentemente com as áreas metropolitanas.

Contudo, mais importante que o aspecto quantitativo das migrações internas foram as mudanças qualitativas ocorridas nas últimas décadas.

Primeiramente, tem-se verificado importante reorientação dos fluxos de migrantes no sentido da predominância dos movimentos de curta distância ou intra-regionais sobre os de longa distância ou inter-regionais. Em termos mais concretos, a predominância dos movimentos de curta distância implica forte aumento da pressão populacional sobre as metrópoles regionais, dando origem à formação de anéis de pobreza em torno dessas áreas. Tal padrão fica bem caracterizado no caso do Nordeste, mas também vem ocorrendo em outros centros do Sudeste, como Belo Horizonte. Assim, enquanto no passado a maioria dos migrantes com destino às cidades se dirigem para os grandes centros como Rio de Janeiro e São Paulo, em épocas mais recentes passaram a se orientar para as metrópoles da sua própria região de origem.

A segunda importante mudança qualitativa ocorrida nas últimas décadas refere-se à predominância dos fluxos de origem urbana sobre os de origem rural. Uma estimativa grosseira permite calcular as migrações do tipo urbano-urbano como cerca de 70% do total de migrantes. Existe também alguma evidência de que a trajetória dos migrantes urbanos acompanha a hierarquia das cidades, isto é, de que o deslocamento do migrante envolve várias etapas ou passagem por diferentes cidades, geralmente no sentido de um centro menor para outro de maior porte. Os movimentos urbanos se realizam predominantemente dentro das regiões de influência metropolitana e o objetivo final do migrante é chegar à metrópole regional. Em outras palavras, pode-se afirmar que os fluxos migratórios se afunilam em direção às áreas metropolitanas, criando, em torno delas, anéis de cidades médias e grandes. Tal padrão pode ser indistintamente observado tanto no Sudeste como nas regiões de baixa renda.

Em resumo, a pressão migratória e o conseqüente crescimento explosivo da população urbana têm sido acompanhados por desequilíbrios no mercado de trabalho, distorções na distribuição da renda e déficits na infraestrutura social. Os níveis atuais de subutilização da mão-de-obra, em especial nas áreas metropolitanas, justificam a definição de política governamental voltada especificamente para este problema. Antes, porém, de adiantar qualquer proposição da política urbana, é conveniente fazer uma avaliação da experiência brasileira de planejamento urbano.

## **5. A experiência recente do planejamento urbano<sup>4</sup>**

Ao se proceder à avaliação da experiência brasileira de planejamento econômico nas duas últimas décadas constata-se, de imediato, um fato do maior interesse, qual seja, o de que o esforço de planejamento espacial, entendido na sua dimensão regional e urbana, tem sido tratado como algo à parte e desligado das políticas globais de desenvolvimento. Como conseqüência prática desse tratamento, a efetividade tanto das políticas globais

<sup>4</sup> O presente item é uma versão ampliada do item 4 do artigo de Tolosa, H. C. Política urbana e redistribuição de renda. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 7, n. 1, p. 69-99, abr. 1977.

como da espacial tem sido prejudicada. A primeira, por não considerar explicitamente as implicações locais da manipulação dos instrumentos macroeconômicos. E a segunda, porque freqüentemente tem seus objetivos de equidade contrariados pelos efeitos concentradores de algumas políticas nacionais e setoriais.

Uma segunda constatação refere-se ao horizonte de tempo dessas políticas. A urbanização é um fenômeno de longo prazo e, como tal, o tratamento dos problemas urbanos requer uma perspectiva de longo prazo, tanto na fixação dos objetivos, como na manipulação dos instrumentos da política econômica. Não obstante, a experiência brasileira é restrita a planos de médio prazo (quatro ou cinco anos), sendo que a única incursão de planejamento com prazo mais longo, o Plano Decenal (1967-76), não chegou a ser implementada na prática.

Outra característica da urbanização é a sua natureza multissetorial. Na verdade, a urbanização pode ser entendida como o reflexo, no espaço, do processo de desenvolvimento econômico e social do país. Em outras palavras, é a manifestação das decisões locais dos vários agentes econômicos, sejam eles empresários, consumidores ou governo. Como tal, o sistema de cidades recebe os efeitos não-internacionais de todas as demais políticas do governo. No Brasil, o processo de decisão está organizado segundo entidades de caráter setorial e, portanto, aparelhado para resolver problemas setoriais. Nessas condições, a política urbana deve situar-se necessariamente a um nível acima dessas entidades, de modo a apreciar as implicações locais das demais políticas. Na prática, durante um extenso período após 1964, a política urbana esteve sob a égide da habitação e, atualmente, encontra-se na fase de preocupação dominante com os transportes urbanos. Nesse particular, cabe assinalar que o tratamento unissetorial dos problemas urbanos pode também dar origem a distorções no sistema urbano e na estrutura interna das cidades.

A primeira experiência concreta do planejamento espacial no Brasil teve conotação tipicamente macrorregional e data de 1959, com a criação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Tanto a Sudene como as demais superintendências posteriormente criadas para outras regiões e os principais órgãos encarregados do planejamento urbano são entidades federais. Na verdade, existiam e ainda existem entidades estaduais e municipais de planejamento espacial, mas a sua atuação é bastante limitada por força da natureza centralizadora, ao nível federal, que caracteriza o processo decisório brasileiro.

O objetivo primordial da Sudene é reduzir as disparidades da renda do Nordeste com relação às regiões mais desenvolvidas. Em parte devido a esta concepção, os planos regionais da Sudene davam pouco destaque às diferenciações intra-regionais do Nordeste e menos ainda aos problemas tipicamente urbanos. A rigor, somente nos planos mais recentes procurou-se dar tratamento diferenciado às duas principais áreas metropolitanas da região, Recife e Salvador.

Passando em seguida à experiência brasileira com o planejamento urbano após 1964, verifica-se, de imediato, a conveniência de distinguir dois sub-

períodos. O primeiro estende-se de 1964, com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhou), até o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), em 1975. O segundo subperíodo inicia-se com a implementação da política urbana proposta no II PND. Na verdade, tal distinção justifica-se, uma vez que a política urbana adotada nos dois subperíodos segue orientações distintas.

Começamos com a breve descrição da fase 1964-1975. Em 1964 era criado o Serfhou como agente técnico do Sistema Financeiro da Habitação com a função de organizar o chamado "espaço habitacional". Nessa época, o que ocorria na prática era uma preocupação fundamental com os problemas de habitação. As implicações mais gerais de desenvolvimento urbano ocupavam posição secundária, sempre subordinadas às proposições para corrigir os déficits da infra-estrutura habitacional.

Em 1966, o Serfhou é regulamentado e passa a exercer as funções de entidade elaboradora e coordenadora da política nacional no campo do planejamento local integrado, estabelecida dentro das diretrizes da política de desenvolvimento regional. Em princípio, o seu campo de atuação compreendia os níveis municipal e intermunicipal, embora na prática se tenha dado mais ênfase ao primeiro. O planejamento local integrado era entendido como a elaboração de planos e projetos que, compatibilizados entre si e compreendendo aspectos econômicos, sociais, físicos e institucionais, visavam o desenvolvimento a nível municipal. Propunha-se, portanto, um tratamento interdisciplinar para os problemas municipais, apesar de, na prática, ter-se dado ênfase aos aspectos físico-urbanísticos.

Para financiar os planos de desenvolvimento local integrado foi constituído o Fundo de Financiamento para o Planejamento Local (Fiplan) com recursos provenientes, na sua maioria, do BNH. Na verdade, o planejamento local era constituído por duas etapas. Da primeira resultava um Estudo Preliminar onde era examinada a conveniência de se proceder à segunda etapa, constituída pelo Plano de Desenvolvimento Local Integrado propriamente dito.

Para fins práticos, não houve critério para seleção dos municípios que deveriam participar dessa fase, apesar de ter havido certa ênfase nas cidades maiores, isto é, com mais de 50 mil habitantes. Os municípios eram motivados a participar do Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado por meio de certos privilégios concedidos àqueles que o fizessem.

Em 1969, o Ministério do Interior criou o Programa de Ação Concentrada (PAC), com o objetivo de promover, por etapas, o desenvolvimento local integrado de comunidades urbanas em todo o país. O PAC previa a execução dos projetos setoriais, definidos como prioritários pelos planos locais nos setores de saneamento básico, habitação e organização dos serviços administrativos municipais.

Um dos pontos a destacar no PAC foi a fixação de critérios para a seleção dos municípios que deveriam participar do programa. Com base nas microrregiões homogêneas estabelecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as cidades foram selecionadas a partir

dos seguintes critérios: a) as mais populosas de cada microrregião; b) as de população igual ou superior a 20 mil habitantes nos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahia e Pernambuco; c) apenas as 50 primeiras cidades pela ordem dos itens *a* e *b* para cada Estado. Com isto, foram selecionados 455 municípios, o Distrito Federal e o antigo Estado da Guanabara. Na realidade, o PAC apoiava-se no princípio de que o processo de planejamento deve partir dos níveis mais baixos, como o município. Ou, em outras palavras, que as diretrizes de planejamento a níveis altos devem ser elaboradas a partir da agregação dos planos municipais.

Existem certas características comuns à experiência do período 1964/75 que merecem ser explicadas em maior profundidade. Em primeiro lugar, na concepção do planejamento local, a cidade era vista como um organismo autárquico, isto é, as ligações com outras cidades e regiões praticamente não eram consideradas. Tratando-se, porém, de uma economia aberta, onde essas ligações externas assumem importância preponderante no desempenho da economia local, tal atitude necessariamente conduz a distorções na alocação de recursos. Com efeito, esse enfoque parcial levava com frequência a proposições conflitantes entre cidades de uma mesma região. Apesar da intenção original do Serfhou de considerar a necessidade da coordenação com as diretrizes da política regional, tal preocupação nunca pôde realmente ser colocada em prática — em parte, também, porque os planos regionais no Brasil não descem a detalhes sobre a vocação econômica das cidades, dificultando a compatibilização ou coordenação com os programas municipais. Ademais, nunca ficou muito claro o que se deveria conceber por desenvolvimento municipal. Apesar da intenção do PAC de promover a ocupação territorial, os objetivos do Planejamento Local Integrado sempre foram vagos e nebulosos. Ao que tudo indica, entendia-se que a determinação desses objetivos deveria ficar a cargo dos próprios municípios, o que, sem dúvida, é consistente com a idéia do planejamento de baixo para cima. Nessas condições, o somatório dos investimentos previstos nos planos locais dos municípios brasileiros tende a exceder a poupança nacional.

Esses fatos ilustram a desvinculação que existia entre os planos locais e o esforço de planejamento macroeconômico empreendido pelo governo federal após 1964. A falta de objetivos mais precisos, a inconsistência entre as proposições dos planos e os instrumentos controlados pelas autoridades locais e a descontinuidade administrativa estão entre as principais causas das dificuldades encontradas para a implantação desses planos. Além do mais, limitavam-se em sua maioria a diagnósticos das economias municipais.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento marca importante reformulação na concepção e no processo de planejamento urbano. É verdade, contudo, que, por ser muito recente, a nova política urbana ainda não pode ser julgada pelos seus resultados. Teoricamente, pelo menos, as proposições do II PND vêm de encontro a algumas das principais críticas sobre a experiência do período anterior. Sem dúvida, o ponto principal a ser destacado é a definição da política urbana a nível nacional.

Dá-se prioridade à implantação das áreas metropolitanas, procurando-se distinguir corretamente os problemas metropolitanos segundo as macrorregiões. Em termos mais específicos, pretende-se a desconcentração das áreas de São Paulo e Rio de Janeiro e o disciplinamento do crescimento das demais metrópoles. Nesse particular, cabem duas considerações importantes. Primeiramente, a desconcentração de atividades, em especial as industriais, encontra sérios obstáculos na própria escala e estrutura produtiva do país. Com exceção do Grande São Paulo, onde se verifica um processo limitado de desconcentração, nas demais metrópoles o processo é inverso, isto é, de polarização metropolitana — o que quer dizer que, embora tais restrições não sejam de molde a impedir a desconcentração, na prática, acabam por alongar o tempo necessário à sua consecução e impõem pesados custos alternativos sobre a política urbana. A segunda consideração refere-se ao engajamento de agências oficiais, como o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) e demais bancos regionais e estaduais de desenvolvimento, na política de ocupação territorial. Assim, com vistas a atender aos objetivos de redistribuição espacial, os critérios de avaliação e localização dos projetos apresentados a essas agências deveriam conferir tratamento preferencial às áreas periféricas, consideradas como prioritárias pela política urbana.

O II PND preocupa-se também com a ocupação territorial por meio da dinamização dos centros médios ou núcleos de apoio à ocupação, em especial daqueles localizados nas regiões de fronteira agrícola. Não fica clara, contudo, a maneira pela qual tais cidades seriam dinamizadas.

A nível institucional, é extinto o Serfhou e criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), de âmbito interministerial, e com a função de orientar e acompanhar a implantação dos órgãos metropolitanos, devendo ainda definir a estrutura urbana a ser implementada nas diferentes regiões, assim como estabelecer as diretrizes para a utilização dos fundos federais para o desenvolvimento urbano.

Com respeito a estes últimos, foi criado recentemente o Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU), com recursos de Cr\$17 bilhões (cerca de US\$1,2 bilhão) para o período 1976-79, destinados a aplicação na infra-estrutura urbana, especialmente em transportes, na forma de uma subconta denominada de Fundo de Desenvolvimento de Transportes Urbanos. O FNDU deverá ainda exercer a função de agente coordenador de todos os demais fundos e mecanismos financeiros voltados para o desenvolvimento urbano, somando um total aproximado de recursos da ordem de Cr\$60 bilhões (cerca de US\$4,4 bilhões) naquele mesmo período.

Nota-se, claramente, na fase pós-II PND, a preocupação do governo federal em criar os instrumentos e mecanismos financeiros necessários à implementação da política urbana, em especial na forma do FNDU recém-criado. Ocorre, contudo, que falta a definição das estruturas urbanas a serem implementadas nas diferentes regiões, função esta delegada à CNPU. Evidentemente, trata-se de tarefa difícil mas que deve ser levada a termo com urgência, sob pena de acontecer com a nova política urbana o que já

é fato comum nos países em desenvolvimento: existem os recursos, mas não se dispõem de programas e projetos economicamente viáveis nos quais aplicá-los.

Em resumo, as proposições do II PND representam o primeiro passo positivo na direção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Falta ainda a definição mais precisa dos objetivos dessa política. É também necessário estabelecer quais cidades médias deverão ser selecionadas como pólos de absorção de mão-de-obra e/ou ocupação territorial e, o que é mais importante, como, como estas deverão ser dinamizadas. Convém também assinalar que, se por um lado a concepção da política urbana a nível nacional representa um notável avanço, por outro a fase pós-II PND tem-se caracterizado pelo virtual abandono do planejamento ao nível local.

## **6. Perspectivas futuras e política urbana**

As seções anteriores pretenderam dar uma visão ampla do processo de urbanização no Brasil, com ênfase nas duas últimas décadas. É verdade que as comparações ao longo do tempo ficaram prejudicadas devido a mudanças de classificação nos vários censos. Não obstante, a maior limitação diz respeito às comparações de renda intercidades. Numa economia inflacionária, as comparações de renda tendem a ser seriamente afetadas pelas rápidas mudanças de preços relativos que acompanham a elevação do Índice Geral de Preços. Além disso, são poucas as cidades que dispõem de levantamento de índices de preços numa base regular. Uma alternativa possível consiste em proceder a essas comparações com base em variáveis que independam de unidades monetárias, como, por exemplo, o consumo de calorias por unidade de tempo.<sup>5</sup> Além do mais, tal informação seria extremamente útil para a orientação das políticas preocupadas com o extremo inferior da distribuição de bem-estar, ou seja, aquele segmento da população cujas necessidades alimentares são básicas e consomem a maior parte da renda.

Infelizmente, porém, levantamentos desse tipo são recentes e não permitem dar visão retrospectiva dos diferenciais de bem-estar entre cidades. Nesse particular, o quadro 5 apresenta duas medidas agregadas da adequação da dieta em algumas áreas metropolitanas. De maneira geral, a ordenação das áreas metropolitanas segundo essas medidas não difere significativamente daquela obtida com os dados da renda em 1970. Cabe, contudo, observar que em duas das metrópoles do Nordeste, quais sejam, Salvador e Fortaleza, o consumo de calorias situa-se abaixo das necessidades teóricas estabelecidas pela FAO/OMS.

Em função de tais dificuldades estatísticas, as especulações com relação à configuração futura do sistema urbano ficam limitadas aos grandes agre-

<sup>5</sup> Ainda assim é preciso considerar que a estrutura de consumo por pessoa ou por unidade familiar se altera com as mudanças nos preços relativos.

## Quadro 5

*Adequação das dietas, medida pelo consumo de calorias e proteínas — 1975*

Áreas metropolitanas	Ingestão de calorias por comensal dia $\times 100$ necessidade de calorias	Ingestão de proteínas por comensal dia $\times 100$ necessidade de proteínas
Fortaleza	98,7	257,4
Salvador	96,2	223,7
Recife	101,7	217,1
Rio de Janeiro	102,5	225,5
Curitiba	102,5	205,9
Porto Alegre	104,1	229,8

Fonte: ENDEF/IBGE.

Obs.: As necessidades de calorias e proteínas foram calculadas de acordo com os padrões estabelecidos pela FAO/OMS.

gados demográficos. No quadro 6, por exemplo, a projeção da população urbana para 1980, com base nas taxas históricas de crescimento, é desagregada por regiões e áreas metropolitanas.

Nesse contexto, o primeiro ponto a destacar refere-se ao comportamento da taxa de urbanização (medida pela relação entre a população urbana e a população total), cujo valor passou de 45,1% em 1960 para 55,1% em 1970 e que, segundo as projeções do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, deverá atingir 63,5% em 1980. A julgar, todavia, pelos acréscimos relativos anuais da população urbana, as referidas taxas de urbanização, no período 1960/80, estariam crescendo a taxas decrescentes. Apesar disso, os acréscimos absolutos nesse período foram substanciais, mais precisamente, de 20 milhões de pessoas de 1960 para 1970, esperando-se cerca de 26 milhões para o intervalo 1970-1980.

Outro aspecto a destacar diz respeito ao modesto aumento na participação das áreas metropolitanas e à estabilidade na participação do Rio de Janeiro e São Paulo, ambas medidas com relação à população urbana total. Aliás, a constância na participação das duas maiores áreas metropolitanas já havia sido referida anteriormente no item 2, quando da discussão do comportamento do setor urbano agregado.<sup>6</sup>

Em termos de composição regional da população urbana, poucas modificações são esperadas. A rigor, apenas o Norte e o Centro-Oeste ganham posição relativa, devido principalmente ao crescimento das cidades que acompanham a expansão da fronteira agrícola. Também no tocante às

<sup>6</sup> O leitor, certamente, terá notado a discrepância entre a participação do Rio de Janeiro e São Paulo no quadro 1 (23%) e no quadro 6 (28%). A explicação deve-se ao fato de terem sido adotadas definições diferentes nos referidos quadros. O primeiro baseia-se numa definição mais restrita das áreas metropolitanas, conforme explicação do anexo, enquanto o quadro 6 refere-se à definição legal das mesmas.

Quadro 6

Projeção da população urbana — 1980

(1.000 hab.)

Regiões e respectivas áreas metropolitanas	1970				1980			Taxas anuais de crescimento	
	População urbana	Participação na população urbana total	Participação na população urbana regional	População urbana	Participação na população urbana total	Participação na população urbana regional	60/70	70/80	
<b>Norte e Centro-Oeste</b>									
Belém	4.064 606	7,8	14,9	6.697 970	8,6	14,5	7,1 4,7	5,1 4,8	
<b>Nordeste</b>									
Fortaleza	11.753	22,6	7,4	17.197	22,0	8,9	4,3	3,9	
Recife	876		14,0	1.537		14,6	5,6	5,8	
Salvador	1.650		9,2	2.518		9,8	4,3	4,3	
	1.077			1.692			4,8	4,7	
<b>Sudeste</b>									
B. Horizonte	28.965	55,6	5,2	43.229	55,3	5,8	5,0	4,1	
Rio de Janeiro	1.501		23,6	2.518		22,6	6,6	5,3	
São Paulo	6.838		27,2	9.781		28,6	4,1	3,6	
	7.867			12.348			7,0	4,6	
<b>Sul</b>									
Curitiba	7.303	14,0	9,0	11.031	14,1	11,2	5,0	4,2	
P. Alegre	657		19,3	1.233		19,8	5,5	6,5	
	1.408			2.190			4,7	4,5	
<b>Brasil</b>									
Total das áreas metropolitanas	52.085	100,0		78.154	100,0		5,2	4,2	
Rio de Janeiro e São Paulo	22.480	43,2		34.787	44,5		5,4	4,4	
	14.705	28,2		22.129	28,3		5,5	4,2	

Fonte: IBGE.

áreas metropolitanas, as alterações são modestas. Curitiba (+ 2,2%), Fortaleza (+ 1,5%) e São Paulo (+ 1,4%) apresentam os maiores ganhos, e o Rio de Janeiro (- 1,0%) a maior perda relativa.

Na prática, qualquer projeção para além de 1980 deve ser interpretada com redobrada cautela. O sistema urbano brasileiro parece estar passando por mudanças estruturais profundas, cuja natureza não tem paralelo na experiência dos atuais países industrializados. Fatores complexos, tais como a geração e absorção de tecnologia, a extensão territorial do país, a descoberta de novas fontes de recursos naturais e movimentos populacionais sem precedentes em períodos anteriores, determinam o aparecimento de padrões originais de comportamento urbano.

Nesse contexto, dois objetivos da política de desenvolvimento urbano devem ser enfatizados. De um lado, a incidência do subemprego e da baixa renda no setor urbano em geral, e nas áreas metropolitanas em particular, justifica que se eleja o combate a esses problemas como o objetivo primordial da política nacional de desenvolvimento urbano. De outro, e subsidiariamente, aparece o objetivo da ocupação territorial, cuja consecução seria obtida por meio de medidas de apoio às cidades médias.

Considerando que, em face da escassez de recursos, é impossível enfrentar o subemprego e a baixa renda em todos os extratos do sistema de cidades, a política urbana deve eleger como prioridade espacial as áreas metropolitanas, pois nessas áreas se concentra substancial contingente de subempregados e pobres. Considerando, ainda, que as áreas metropolitanas brasileiras formam um conjunto heterogêneo, a política urbana deve distinguir pelo menos três grupos de metrópoles. O primeiro compreende o Grande Rio e Grande São Paulo que, ao que tudo indica, deverão no futuro formar uma extensa megalópole linear, com problemática urbana de dimensão e natureza hoje desconhecidas. O segundo grupo inclui as metrópoles do Norte, Nordeste e Belo Horizonte, enquanto o terceiro é composto por Curitiba e Porto Alegre.

Com respeito ao objetivo de ocupação territorial, cabe mais uma vez destacar as medidas que visam tornar as cidades médias mais atraentes para os migrantes em potencial. Tal como ocorre com as áreas metropolitanas, é relevante distinguir uma tipologia de cidades médias ditada pelas diferenças regionais. Na Região Sul-Sudeste, onde o subsistema urbano é mais estruturado, a política urbana deve voltar-se para as cidades médias como alternativa para a concentração econômica nas cidades primazes. No subsistema da Região Nordeste as cidades médias são vistas como uma maneira de desviar os fluxos de migrantes intra-regionais dirigidos às metrópoles regionais. Finalmente, nas regiões de fronteira agrícola, o problema consiste, muitas vezes, em criar artificialmente os centros médios com o objetivo de ocupar as áreas novas.

## **Anexo**

Informações adicionais relativas ao procedimento de cálculo usado nos quadros 1, 2, 3, 4 e 5 e na figura 1.

### *Quadro 1*

Para as estimativas da renda e do PIB para 1920 e 1940, foram utilizados os índices do PIB, produto real da indústria e comércio calculados por Fishlow, A. *Origens e conseqüências da substituição de importações no Brasil. Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 2, n. 6, 1972. Cf. apêndice L. Para 1950 a 1970 foram usados índices do produto real publicados nas Contas Nacionais. A renda urbana e o produto industrial são medidos a custo de fator e líquido da depreciação: em conseqüência, a relação renda urbana/PIB encontra-se ligeiramente superestimada.

### *Quadro 2*

Os dados sobre população referem-se, em 1960, à população urbana recenseada e, em 1970, à população urbana residente.

### *Figura 1*

Abreviadamente, o método usado para calcular o grau de importância regional dos centros urbanos e das respectivas áreas de influência compreendeu duas etapas. Na primeira, foi realizado um levantamento do equipamento funcional das cidades e que consistiu em 25 produtos industriais e 5 categorias de serviços. Em seguida, atribuíram-se pontos a esse equipamento, o que resultou num "escore" final com intervalo de variação entre 0 e 500. Na segunda etapa, por meio de questionários diretos, determinou-se a área de influência de cada centro. Para maiores detalhes, veja IBGE. *Subsídios à regionalização*. Rio de Janeiro, 1968.

### *Quadro 3*

A taxa de atividade foi calculada dividindo-se a população economicamente ativa (PEA) pela população urbana com 10 anos e mais. Foram incluídas como parte das áreas metropolitanas apenas as cidades mais importantes em termos de população e/ou produção industrial. São as seguintes as cidades integrantes das áreas metropolitanas: Grande Porto Alegre (Porto Alegre, Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Esteio, São Leopoldo e Novo Hamburgo); Grande Belo Horizonte (Belo Horizonte e Contagem); Grande Recife (Recife, Olinda e Paulista); Grande Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, Niterói, São Gonçalo, Duque de Caxias, Nilópolis, Nova Iguaçu e São João de Meriti); Grande São Paulo (São Paulo, Diadema, Guarulhos, Mauá, Osasco, Mogi das Cruzes, São Bernardo do Campo, Santo André, São Caetano do Sul e Carapicuíba). A *commuting ratio* foi calculada dividindo-se o número das pessoas de 10 anos e mais que trabalham ou estudam fora dos municípios da periferia onde residem pela população urbana de 10 anos e mais da periferia.

### *Quadro 4*

O Coeficiente de Gini refere-se à distribuição da renda pessoal.

### *Quadro 5*

As necessidades teóricas (para 24 horas) de calorias são calculadas para cada pessoa em função de sexo, idade, peso corporal, ocupação exercida e horas de trabalho por semana, de acordo com as recomendações do Comitê Misto de Peritos da FAO/OMS. As necessidades protéicas são estabelecidas em proteínas de referência, conforme recomendação do comitê supracitado. Para maiores detalhes, veja IBGE. *Consumo alimentar e antropometria, vários estados. Estudo Nacional de Despesa Familiar (ENDEF)*. 1977.

### **Summary**

Developing countries are witnessing an aggravation of its urban problems, which demands immediate governmental action. This article is a study of the economic factors involved in the process of Brazilian urbanization.

The author based himself on a long term retrospective analysis of the aggregated urban sector emphasizing the variables of population and income, and on an analysis of urban dimensions and spacial distribution of the cities in the 60's.

These two analysis are the elements through which he draws a macro-economic view of Brazilian urbanization and its relation with the global process of development. The understanding of this dynamics is fundamental for defining the main directives of a national policy of development.

In order to detail this policy he analyzes the intraurban aspects of the development of cities, that is, questions related to the internal structure of cities and the urban landuse.

In a transition economy, market imperfections together with the action of governmental policy in different regions often bring forth an increasing inflow of capital and population toward metropolitan areas.

As a result, abrupt changes in the economic structure of the centers are translated into inequalities of the center-periphery type, that tend to grow worse.

The urban planning experience in Brazil in the last two decades is evaluated by the author who finds out that the effort of spacial planning, understood in its regional and urban dimensions, has been handled as something apart and dissociated from global development policies.

As a consequence, the effectiveness of global as well as spacial policies have been damaged: first, because locational implications of macroeconomic tools of manipulation are not considered; second, because its goals of equity are harmed by the concentrated effects of some global and sectorial policies.

As a conclusion, the article analyzes the future perspectives of the cities system and the corresponding measures of economic policy.

