

Notas sobre o planejamento urbano no Brasil *

Josef Barat **

1. Introdução; 2. A necessidade de definição de um sistema nacional de planejamento urbano; 3. Crescimento econômico e grau de urbanização; 4. Desigualdades regionais e desequilíbrios no sistema de cidades; 5. Conclusões.

1. Introdução

O debate em torno dos problemas urbanos ganha, em nosso País, relevância cada vez maior nos meios técnico, político e governamental. No entanto, as investigações dos cientistas sociais, as medidas e pronunciamentos oficiais, bem como o próprio interesse da opinião pública em geral não representam ainda uma consciência ampla e bem estruturada da magnitude, complexidade e implicações do processo de urbanização. Pode-se dizer que a ausência de perspectiva quanto às peculiaridades do

* Trabalho apresentado ao III Congresso Brasileiro de Geógrafos. Belém, Pará, 1974. Partes deste trabalho foram publicadas em *O Globo*, no período março/abril de 1974.

N. do A. Embora o presente trabalho tenha sido concluído em fins de 1973 e divulgado parcialmente no início de 1974, mas somente publicado na íntegra após a criação da Comissão Nacional de Áreas Metropolitanas e Política Urbana, muitas de suas conclusões e recomendações continuam atuais e pertinentes, com vistas ao processo de institucionalização do Planejamento Urbano brasileiro

** Do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico.

O autor agradece os comentários e sugestões da geógrafa Fany Rachel Davidovich e do economista Ricardo Luiz Azeredo, bem como a colaboração do estagiário Eduardo José Ferreira Alves.

desenvolvimento urbano brasileiro, em confronto com aquele verificado em nações mais desenvolvidas, é o resultado da avaliação incorreta da complexidade das nossas transformações socioeconômicas e do contexto histórico no qual elas se inscreveram. Por outro lado, o tratamento inconsistente e casuístico dos fatos urbanos reflete a persistência de uma tradição urbana distinta daquela dos países mais desenvolvidos, que atua como fator limitativo à compreensão global e sistematização daqueles fatos.

O exame das condições de vida nas cidades brasileiras revela, de maneira geral, a existência de problemas relacionados com o afluxo de contingentes de migrantes internos, formação de bolsões de miséria, degradação do ambiente, ocupação desordenada do solo e inadequação do equipamento coletivo, entre outros. É claro que a magnitude e complexidade de tais sintomas abrangem larga faixa de variação, pois, para cada cidade, eles apresentam-se de forma mais ou menos dramática, tanto em função da classe de tamanho a que pertencem e da sua estrutura econômica, como também da região onde estão localizados. Pode-se, todavia, afirmar, sem maiores riscos de contestação, que são poucas as cidades brasileiras, independentemente das características e funções individuais, que não apresentam problemas graves a serem vencidos em horizonte de tempo relativamente próximo. Para que se compreenda em maior profundidade a nossa realidade urbana, os sintomas citados — entre aqueles mais “visíveis” aos que tomam decisões quanto a investimentos — devem ser relacionados às suas causas econômicas imediatas ou remotas.

Cabe indagar, de início, em que medida as condições gerais herdadas de uma estrutura econômica agrário-mercantil — com elevado grau de especialização produtiva e, conseqüentemente, com pequena diversificação de funções — afetam atualmente as estruturas socioeconômicas de nossas cidades e constituem-se em fatores restritivos à melhoria na qualidade de vida de seus habitantes. Com efeito, os baixos níveis e a inadequada distribuição da renda pessoal, os desequilíbrios entre as taxas de crescimento da população e do emprego e a utilização de recursos em usos alternativos que desfavorecem a melhor distribuição da infra-estrutura social urbana são alguns daqueles fatores de natureza macroeconômica nitidamente herdados de um passado não muito distante de nossa história.

É necessário verificar, em seguida, como o próprio desenvolvimento econômico recente — com a rápida industrialização e complexidade crescente da estrutura produtiva — repercute sobre o setor urbano. A este respeito, a própria rapidez na expansão da produção e do consumo pro-

vocam efeitos nem sempre sob controle dos que têm a responsabilidade de decidir sobre os investimentos nas cidades. A qualidade da vida urbana, com freqüência, é afetada adversamente, tal como em países mais desenvolvidos, pelas modificações ecológicas e deseconomias resultantes de um processo de desenvolvimento que, alterando rapidamente a estrutura e a escala da demanda final, cria hábitos de consumo cuja satisfação plena exige pesados investimentos na infra-estrutura urbana.¹

Pode-se dizer, portanto, que os problemas de uma cidade em particular refletem uma interação de variáveis macroeconômicas e de decisões exógenas aos poderes locais, com a estrutura socioeconômica da unidade urbana. Assim, a cidade controla individualmente apenas em parte — e, de modo geral, em pequena escala — suas possibilidades de crescimento futuro. Na formulação de seus objetivos, os poderes locais sofrem restrições, em virtude do que se decide aos níveis regional e nacional, assim como pelo que acontece com as sucessivas estruturas econômicas que envolvem unidade urbana — da microrregião à nação como um todo.²

É importante ter presente que as modificações nas condições econômicas e nos objetivos de crescimento postulados naqueles níveis afetam a estruturação do espaço e o sistema de cidades, e, como consequência, as condições sociais e econômicas da unidade urbana.

As decisões quanto aos investimentos a serem realizados ao nível de cidade são fortemente influenciadas, portanto, pelas características e ritmo dos desenvolvimentos estadual, regional e nacional. É preciso reconhecer que, com o próprio desenvolvimento nacional, reduz-se o raio de manobra para as decisões exclusivamente locais, uma vez que se verifica um avanço das repercussões exógenas à unidade urbana. Tal redução, porém, longe de constituir-se em argumentação restritiva à necessidade de planejamento local, revela, ao contrário, a necessidade de dar maior racionalidade e eficiência na aplicação de recursos ao nível de cidade. Isto como resultado das próprias exigências do desenvolvimento — que tornam mais complexo o quadro urbano — e da definição, cada vez mais precisa, do campo de atuação das decisões locais.

O que resulta ser inadequada, na verdade, é a ênfase no planejamento local sem o respaldo de um sistema nacional de planejamento urbano. Este deve considerar o setor urbano como um todo e atentar para

¹ O automóvel seria o exemplo típico de um bem recém-incorporado à vida urbana brasileira na forma de consumo de massa. Mas a difusão no uso do automóvel exige do poder público o provimento de vias e estacionamentos que absorvem vultosos recursos para sua implantação e manutenção.

² Cabe lembrar que a decisão de uma empresa multinacional de instalar-se num determinado município extravasa as influências exógenas para o âmbito da economia internacional.

as diferenciações de objetivos e meios, segundo as classes de tamanho, funções econômicas e localização regional das unidades urbanas. Sem estudos e pesquisas quanto à estruturação espacial da economia, bem como ao setor urbano agregado — confrontados estes aspectos com os desempenhos das sucessivas estruturas econômicas que envolvem a unidade urbana — o planejamento local pode ter frustrados seus objetivos internos. A disponibilidade de recursos para investimento na infra-estrutura social básica, nos equipamentos comunitários e no sistema de transportes públicos, dependerá, com efeito, de uma definição de objetivos, prioridades e mecanismos de financiamento que transcendem o âmbito da unidade urbana.

Conseqüentemente, o planejamento urbano deve permitir, em última análise, o equacionamento de alternativas de aplicação de recursos tanto no nível microespacial quanto no macroespacial, tendo em vista os custos de oportunidade dos fatores de produção em diferentes esferas decisórias.

Cabe lembrar, finalmente, que, da mesma forma que as condições do crescimento nacional e regional, exógenas à unidade urbana, atuam sobre os objetivos locais e afetam a qualidade de vida do habitante da cidade, no atual estágio de urbanização do País as deficiências da economia urbana e das condições de mobilidade e conforto de sua população — especialmente nos grandes centros — podem comprometer, por seu turno, as próprias condições de crescimento das estruturas econômicas envolvidas, da microrregião à nação. Isto significa que, entre nós, um sistema nacional de planejamento urbano deve visar, primordialmente, a interação e compatibilidade dos objetivos locais, regionais e nacionais, tendo em vista o desenvolvimento.

A setorialização isolada do planejamento urbano (planos de transportes, distritos industriais, etc.) ou a mera localização de programas setoriais (programas habitacionais, de saneamento, etc.) podem conduzir a equívocos graves e de difícil correção a curto e médio prazos. Pelo menos ao nível federal, a ação do poder público deve-se fazer no sentido de estabelecer diretrizes, linhas de ação, instrumentos e prioridades de investimentos para o setor urbano, tomado agregadamente, de forma a tornar seus objetivos interativos com os dos planejamentos regional e nacional.

O objetivo deste trabalho é o de abordar a problemática do planejamento urbano no contexto dos processos de desenvolvimento regional e nacional, mostrando as limitações das experiências isoladas de plane-

jamento local e das decisões casuísticas desvinculadas da definição de uma política nacional de desenvolvimento urbano.³ Assim, no item 2 são apresentadas, inicialmente, considerações sobre a necessidade de definição de um sistema nacional de planejamento urbano, que integre a ação executiva governamental em distintos níveis decisórios. A relação dos processos de desenvolvimento econômico e de industrialização com a evolução no grau de urbanização é examinada em seguida (item 3) com o objetivo de mostrar os graus de liberdade de que pode dispor o planejamento urbano, face às características da expansão do setor industrial. O item 4 aborda as desigualdades regionais e suas implicações com os desequilíbrios no sistema urbano. As diferenciações no sistema urbano, segundo regiões, são mostradas para enfatizar a necessidade de definição de uma estratégia que permita focalizar o setor urbano no quadro das restrições e estímulos impostos pelas condições regionais e nacionais do desenvolvimento. No item 5, finalmente, são apresentadas conclusões e sugestões relacionadas com a implantação de um sistema nacional de planejamento urbano.

2. A necessidade de definição de um sistema nacional de planejamento urbano

2.1 As imperfeições do mecanismo de preços e a intervenção através do planejamento

Nos centros urbanos, os agentes econômicos são atraídos, principalmente, pelas condições de acessibilidade e proximidade. Do lado da produção, as cidades oferecem, em maior ou menor grau, economias de escala, de localização e de urbanização, que se traduzem, para o produtor, em vantagens referentes ao suprimento de fatores, especialização, complementaridade, acesso aos processos de difusão da informação e das inovações.⁴ Dada a complexa gama de atividades urbanas e os variados tamanhos das unidades produtivas nele localizados, os centros urbanos favorecem a coexistência de condições de mercado que variam desde a concorrencial até o monopólio.

Do lado do consumo, a quantidade de compradores e as grandes diferenciações nos seus atributos permitem, simultaneamente, o atendimento de massa e de demandas específicas. As exigências de adequada in-

³ Neste sentido apresenta vários pontos de convergência com o artigo de Tolosa, Hamilton C. Política nacional de desenvolvimento urbano: uma visão econômica. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 143-56, jun. 1972.

⁴ Goodall, Brian. *The economics of urban areas*. Oxford, Pergamon Press, 1972. p. 29-41.

fra-estrutura social básica e equipamento comunitário propiciam dentro de certos limites, por sua vez, economias de escala, quanto maior o tamanho do centro urbano.

Os habitantes que se engajam nas atividades urbanas demandam, por outro lado, residências e, frequentemente, locais para seus empreendimentos, exercendo, com isto, influência sobre os padrões de ocupação do solo. Estabelece-se, assim, uma estreita vinculação entre os mercados de bens, serviços e fatores de produção com o mercado que regula a localização de atividades e residências. Dito de outra forma, nos centros urbanos a acessibilidade aos mercados e a proximidade física dos agentes econômicos — com suas repercussões sobre a produção e distribuição de bens e serviços — ganham uma complexa expressão espacial, ou seja, traduzem-se em padrões locacionais diferenciados que se consolidam historicamente. As decisões locacionais são assim, fortemente influenciadas pelas condições de mercado e o mecanismo de preços. Este, entretanto, apresenta imperfeições que impedem fluidez e racionalidade na alocação de recursos.

Num sistema puramente competitivo, os efeitos entre agentes econômicos nas suas atividades de produção e consumo transmitir-se-iam através do mecanismo de preços. Não haveria relações de dominação entre os agentes econômicos, e as repercussões de suas atividades não teriam efeitos assimétricos.⁵ Não havendo, por outro lado, a interferência do Governo em termos de regulamentações do uso do solo e atuação sobre os preços, a expressão espacial das condições de mercado puramente competitivo traduzir-se-ia em uma ocupação territorial ordenada e racional, no sentido de uma distribuição equilibrada das atividades no espaço. Inexistiriam, portanto, fricções espaciais no sentido de impedir uma adequada integração, fluidez e mobilidade dos agentes econômicos.

Acontece, entretanto, que a economia urbana extravasa a análise econômica convencional neoclássica: a acessibilidade não é irrestrita, os retornos de escala não são constantes, os mercados revelam grandes margens de imperfeição e as próprias preferências dos consumidores por grande variedade de bens e serviços não se expressam através do mercado.⁶

Observa-se, na verdade, que: a) por mais fluido que seja o mecanismo de mercado num centro urbano, revela-se insuficiente para prover as

⁵ Ver a este respeito, Tolosa, Hamilton C. *Pólos de crescimento: teoria e política econômica*. In. *Planejamento regional: métodos e aplicação ao caso brasileiro*. ed. por Haddad, Paulo R. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Série monográfica, 1972. n. 8, p. 193.

⁶ Richardson, Harry W. *Urban economics*. London, Penguin Books, 1971. p. 11-4.

necessidades de bens coletivos e para promover uma adequada utilização do solo e distribuição espacial das atividades; b) o mecanismo de mercado pressupõe um dado perfil de distribuição da renda e, muitas vezes, é necessário atuar sobre esta para ampliar o próprio mercado; c) a durabilidade dos investimentos urbanos e seus elevados custos de realocização fazem com que distorções na alocação de recursos feitas no passado sejam acumuladas e de difícil correção no tempo. Desta forma, as imperfeições do mercado — que são consideráveis na economia urbana — justificariam, por si mesmas, a intervenção do poder público em certas etapas do processo urbano, através do planejamento.

Mas, além disso, a economia urbana apresenta peculiaridades que fazem do planejamento um instrumento essencial: revela a existência de efeitos não-monetários (ou sem preço) na produção e consumo de um grande número de bens e serviços, que se apresentam como subprodutos ou conseqüências — desejados ou não — com significativas repercussões sobre a qualidade de vida dos habitantes urbanos.

O investimento que provoca a degradação do ambiente ou o ato individual de consumo que impõe efeitos poluidores sobre outros indivíduos acusam, por exemplo, a existência de custos sociais mais elevados que os custos privados (ou monetários). Os benefícios para a coletividade, nestes casos, são negativos e devem ser considerados, para efeito de formulação de política urbana, como custos. Os efeitos poderiam ser positivos, gerando benefícios, como no caso da implantação de áreas verdes em zonas de alta densidade demográfica. Os efeitos não refletidos no preço de mercado de um bem ou serviço, cujas repercussões extravasam o agente econômico individualmente, são denominados pelos economistas, de “externalidades”.

O conceito de externalidade, como se sabe, conduz à diferenciação entre custos e benefícios sociais e privados e à necessidade de avaliar os investimentos urbanos por critérios econômicos distintos daqueles utilizados nas decisões privadas. Os grandes projetos urbanos devem ser submetidos a estudos de viabilidade onde são identificados e relacionados benefícios e custos. É importante lembrar que todo projeto urbano para suprimento de bens públicos tem um custo de oportunidade — em termos econômicos — uma dimensão temporal e apresenta externalidades.⁷

As imperfeições de mercado, os desequilíbrios na estruturação do espaço urbano, a existência de externalidades e a geração de custos sociais

⁷ Netzer, Dick. *Economics and urban problems — diagnoses and prescriptions*. New York, Basic Books, 1970. p. 59.

— que podem, inclusive, agravar padrões indesejáveis de distribuição de renda — conduzem a uma inadequada alocação de recursos no nível de cidade e no sistema urbano, através dos preços determinados pelo mecanismo de mercado. Como, por outro lado, a principal característica de economia urbana é o elevado grau de interdependência de suas partes,⁸ cabe examinar como deve ser vista a intervenção do poder público através do planejamento urbano.

2.2 As diferenciações no sistema urbano e a estruturação do espaço regional

Ao nível da unidade urbana, o planejamento relaciona-se com a intervenção do poder público no mecanismo de mercado, orientando — através da penalização tributária ou da concessão de subsídios — as decisões locacionais dos agentes econômicos, bem como avaliando e financiando projetos urbanos para o provimento de infra-estrutura social básica, elaborados segundo técnicas específicas de benefício custo ou análise de sistemas. Tal intervenção tem por objetivo a organização espacial intra-urbana segundo padrões de maior racionalidade na ocupação do solo.

Acontece, todavia, que os padrões de uso do solo no âmbito da unidade urbana são fortemente influenciados pela sua estrutura econômica. Assim, uma explicação econômica da organização espacial intra-urbana envolve considerações sobre a estrutura e o funcionamento da economia urbana e de como ela se relaciona com as economias regional e nacional. Torna-se difícil, então, separar os objetivos ligados à ocupação racional do solo daqueles ligados ao alcance de maior eficiência nas atividades econômicas da cidade. Com efeito, a posição que uma unidade urbana ocupa na hierarquia do sistema de cidade determinará, por exemplo, a presença ou ausência de certas atividades econômicas com a conseqüente repercussão sobre a organização espacial.⁹ Por conseguinte, não só a diferenciação espacial do uso do solo aumenta com o tamanho urbano, pois as dimensões do mercado proporcionam mais especializações de atividades e maior complementaridade de ligações, como também adquirem importância crescente os aspectos de eficiência ligados à produção, na medida em que as ligações com as economias regional e nacional se intensificam.

Cada unidade urbana apresenta seus problemas específicos de atendimento à demanda por serviços básicos e de organização do espaço. As

⁸ Richardson, Harry W. op. cit. p. 14.

⁹ Goodall, Brian. op. cit. p. 81-2.

economias de aglomeração e as externalidades à demanda refletirão a escala do tamanho urbano, surgindo deseconomias e externalidades negativas a partir do ponto crítico em que os congestionamentos resultantes da sobreutilização das capacidades instaladas para prestação dos serviços urbanos começam a atuar sobre os agentes econômicos. Neste caso surgem processos, induzidos ou espontâneos, de descentralização em direção aos anéis periféricos imediatos. Espontâneos, quando os próprios custos privados passam a ser atingidos pelos efeitos adversos das deseconomias de escala.

Os problemas relacionados à escala e organização espacial interna das atividades econômicas poderiam, em princípio, ser resolvidos ao nível de planejamento da unidade urbana e, no caso de espaços urbanos complexos, ao nível de unidades agregadas, como é o caso das áreas metropolitanas. Mas, em virtude do processo de interação da estrutura econômica local com aquelas envolventes, da microrregião à nação, o planejamento ao nível local constitui-se, na verdade, em condição necessária, mas não suficiente, para atingir tanto a racionalidade na organização do espaço quanto a eficiência econômica.

Neste sentido, convém lembrar que a estrutura de mercado típica da economia espacial é a oligopolista — ou mesmo monopolista — em razão das fortes interdependências locais.¹⁰ Ora, o processo de estruturação do espaço, como se sabe, é desequilibrado pela emergência de economias de aglomeração, indivisibilidades dos investimentos, diferenças nas dotações de recursos naturais, distribuição irregular da população e demanda no espaço e diferenciação de custos.

Isto é válido tanto para a organização espacial intra-urbana como para a organização macroespacial, envolvendo relações entre regiões e entre cidades no contexto de um sistema urbano nacional. Desta forma, com relação a este último aspecto, as ligações se fazem entre unidades hierarquizadas onde prevalecem relacionamentos de dominância,¹¹ através da difusão ou polarização de efeitos de repercussão de estruturas econômicas mais complexas sobre aqueles de escalão inferior. O que acontece no âmbito de uma unidade urbana não pode ser visto isoladamente, portanto, das relações intraclasse ou interclasses da organização macroespacial e do sistema de cidades.

¹⁰ Ver, a este respeito, Richardson, Harry W. op. cit. p. 32-3.

¹¹ Boudeville, Jacques R. *Problems of regional economic planning*. Edimburgh, Edimburgh University Press, 1966. p. 10.

Cabe ter presente, destarte, que numa hierarquia de tamanhos urbanos, visto o setor urbano globalmente, os problemas específicos de cada classe estarão ligados não só às escalas e à complexidade maior ou menor da organização espacial intra-urbana, como também às características das estruturas econômicas das cidades. Estas, por sua vez, dependem da organização macroespacial que afeta, assim, a própria utilização do solo intra-urbano e a escala de uma cidade. Mesmo o planejamento ao nível de classe de tamanho (centros pequenos, intermediários, grandes e áreas metropolitanas), sem dúvida necessário para evitar a aplicação de critérios indiscriminados de simetria à resolução de problemas que dependem primordialmente do tamanho, revela-se não-suficiente: a) pela diversidade de estruturas econômicas no quadro de uma mesma classe; b) pela existência de mecanismos espontâneos de concentração demográfica e produtiva nas extremidades da hierarquia de tamanhos; c) pelas distintas características socioeconômicas regionais.

Torna-se necessário, assim, conceber o planejamento urbano como um sistema composto de subsistemas interativos, nos quais os processos de obtenção e assimilação de informações, tomada de decisões e relações entre estímulos e respostas liguem as problemáticas intra-urbana, de classe de tamanho e de estrutura econômica ao contexto regional-nacional. Tal sistema deve perseguir na sua totalidade (setor urbano agregado) objetivos claramente definidos, estabelecendo diretrizes, metas e instrumentos, como estímulos e respostas a variáveis gradualmente envolventes, consolidando elementos endógenos ao setor urbano. Há que incorporar, por outro lado, elementos exógenos, que são aqueles ligados tanto ao planejamento dos setores produtivos que demandam localização urbana, quanto à estratégia global de desenvolvimento.

2.3 As limitações do tratamento simétrico e casuístico

O tratamento da problemática urbana no Brasil tem-se pautado, até o presente, pela abordagem não-sistematizada e casuística de aspectos locais concernentes à organização espacial intra-urbana e à remoção de estrangulamentos na infra-estrutura social básica, de um lado, bem como de aspectos setoriais traduzidos na “localização” de soluções setoriais vistas isoladamente (saneamento, habitação, transportes, etc.). Neste último caso existe um aparente tratamento “nacional”, que é comprometido pela estanqueidade da setorialização e/ou adoção de critérios de simetria que têm por base a unidade municipal.

Vale ser ressaltado que a Classificação Funcional-Programática,¹² instrumento que visa integrar o planejamento, a orçamentação e o controle da ação governamental, nas diferentes esferas de governo, apresenta explicitada como função o item Habitação e Urbanismo que se desagrega nos programas Habitação, Urbanismo e Áreas Metropolitanas. Os subprogramas decorrentes, por sua vez, são os seguintes: Habitações Urbanas, Habitações Rurais (Habitação) e Planejamento Urbano, Trânsito e Vias Urbanas (Urbanismo). O programa Áreas Metropolitanas não possui, segundo o documento, subprogramas típicos.

Pode-se ver, de início, que não há uma clara diferenciação do Setor Urbano agregado em uma função que deveria ser a de Desenvolvimento Urbano. Em seguida, nota-se que um pretenso programa global (Urbanismo), na verdade, não tem a menor ligação com a função de Desenvolvimento Regional, sendo de se supor que o que se entende por Planejamento Urbano no citado documento limita-se a aspectos físicos de organização intra-urbana, uma vez que tal subprograma acha-se no mesmo nível hierárquico dos itens Trânsito e Vias Urbanas.¹³ Por outro lado, o programa Habitação, que é específico, envolve problemas urbanos e rurais — como não poderia deixar de ser, pois é uma entrada setorial. Apresenta-se, todavia, fundido em uma única função com Urbanismo.

Cabe lembrar, outrossim, que programas setoriais com forte conotação urbana — ou mesmo explicitamente urbanos — como Proteção ao Meio Ambiente, Abastecimento de Água e Saneamento, Proteção ao Patrimônio Histórico e Artístico e Transporte Urbano, por exemplo, apresentam prevalência da entrada setorial e subordinam-se às funções Saúde e Saneamento, Educação e Cultura e Transportes. O caso da explicitação do programa Transporte Urbano com seus subprogramas (Transporte Urbano de Superfície, Metrô e Controle e Segurança dos Transportes Urbanos) constitui-se em óbvio exemplo de incoerente subordinação daquilo que deveria ser um programa da função Desenvolvimento Urbano a uma função setorial (Transportes). Pode-se ver, assim, que as incoerências da Classificação Funcional-Programática, refletem uma ausência de perspectiva de planejamento: a) para o Setor Urbano agregadamente, onde os aspectos globais prevaleçam sobre os setoriais; b) para o desenvolvimento

¹² Brasil. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. *Classificação Funcional — Programática*. Brasília, Secretaria de Orçamento e Finanças, dez. 1973.

¹³ Não deixa de ser esdrúxula, com efeito, a equiparação de Trânsito e Vias Urbanas, como subprogramas, ao Planejamento Urbano. Isto mostra não somente a prevalência do casuístico na elaboração da Classificação Funcional-Programática, como também a ausência de perspectiva integrada no próprio planejamento intra-urbano.

urbano como desdobramento do regional; c) para a função Desenvolvimento Urbano como ação de Governo integrada a uma estratégia nacional de desenvolvimento econômico.

Se a consolidação da ação governamental em funções e programas¹⁴ aponta as inconsistências citadas, as normas que regem a elaboração e avaliação dos Planos de Desenvolvimento Local Integrado não apresentam, por seu turno, maior coerência. Prevalece aí, com efeito, a unidade municipal como espaço de planejamento, sendo que as diretrizes para elaboração dos planos — expressas através de termos de referência — obedecem a critérios de simetria, independentemente da escala da unidade urbana ou dos fenômenos de urbanização contínua de âmbito supramunicipal (conturbações e formação de áreas metropolitanas) .

Quadro 1

Brasil: população atendida pelos planos de desenvolvimento local integrado¹ financiado pelo Serfhou

Classes de tamanho urbano	Brasil ²		Serfhou ³		(C/A)%	(D/B)%
	A) N.º de habitantes	B) (%)	C) N.º de habitantes	D) (%)		
20 mil	15 679	29,6	1 295	6,4	8,3	-23,2
20 mil a 100 mil	8 386	15,9	2 660	13,1	31,7	- 2,8
100 mil a 250 mil	4 420	8,4	2 343	11,5	53,0	3,1
250 mil a 500 mil	2 109	3,9	1 765	8,7	83,7	4,8
Áreas metropolitanas ⁴	22 311	42,2	12 240	60,3	54,9	18,1
Total	52 905	100,0	20 303	100,0	38,4	—

Fonte: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, IBGE. *Censo Demográfico do Brasil, 1970*. Ministério do Interior, Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. *Planos de Desenvolvimento Local Integrado*. Rio de Janeiro, Serfhou, 1972.

¹ Considerados os PDLI, propriamente ditos, mais termos de referência, planos e estudos preliminares e planos de ação imediata do Ministério do Interior.

² População urbana residente para 1970.

³ População urbana residente para o ano de 1970, relativamente aos municípios para os quais foram feitos planos e estudos financiados pelo Serfhou até novembro de 1972 (total de 251).

⁴ Consideradas as oito áreas metropolitanas de acordo com definição da lei complementar enviada ao Congresso Nacional, mais a do Rio de Janeiro.

¹⁴ Tal consolidação visa tanto pautar a ação dos governos da União, estados e municípios por critérios de homogeneidade, como integrar o instrumental de planejamento, orçamento e controle, do próprio Governo federal.

A contratação de tais planos por parte do Ministério do Interior não se vincula, por sua vez, a uma ação governamental que situe o Setor Urbano agregadamente face aos objetivos de expansão dos setores produtivos e à própria estratégia de desenvolvimento. As políticas de estímulo à desconcentração industrial e interiorização do desenvolvimento, no sentido de fortalecer o crescimento de centros intermediários superiores (100 a 250 mil habitantes) podem ser frustradas, por exemplo, se as prioridades de financiamento de planos locais forem canalizadas para os grandes centros e as áreas metropolitanas (quadro I). A ausência de planos integrados metropolitanos pode, por outro lado, acentuar indesejáveis concentrações de população e atividades nas metrópoles, não bastando promover isoladamente planos para centros que fazem parte de um anel metropolitano ou para a própria cidade central, sem uma visão de conjunto das reais possibilidades de desconcentração de atividades.

2.4 A necessidade de uma ação coordenada do Governo federal

O estabelecimento de mecanismos para o planejamento do desenvolvimento urbano, no Brasil, deve ser precedido de uma reformulação em profundidade da estrutura institucional. Com efeito, são os seguintes os principais ministérios e órgãos da administração federal que têm ingerência direta sobre problemas urbanos, através da condução e supervisão de programas e/ou competência para destinação de recursos aos municípios:

A. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral *

- a) Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF) — estabelecimento das dotações orçamentárias do Governo federal por funções e programas;
- b) Secretaria de Articulação com Estados e Municípios (Sarem) — controle das aplicações das transferências do Fundo de Participação dos Municípios;
- c) Financiadora de Estudos e Projetos S/A (Finep) — financiamento para estudos e projetos urbanos diversos.

B. Ministério do Interior

- a) Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) — recentemente instituída para normalizar e controlar os aspectos relacionados com a preservação do ambiente, inclusive urbano;

* N. do A. Atualmente Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

- b) Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS) – condução, supervisão e financiamento de programas, bem como contratação de projetos, de saneamento, inclusive urbano;
- c) Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serflhau) – contratação e financiamento de planos de Desenvolvimento Local Integrado;
- d) Banco Nacional da Habitação (BNH) – financiamento a programas habitacionais e projetos urbanos de saneamento, abastecimento de água, transporte de massa, etc.;
- e) Superintendências regionais (Sudene, Sudam, etc.) – contratação e financiamento de estudos e projetos urbanos específicos;
- f) Bancos regionais (BASA e BNB) – contratação e financiamento de projetos urbanos específicos.

C. Ministério dos Transportes

- a) Empresa Brasileira de Consultoria de Transporte (GEIPOT) – contratação e financiamento de estudos e projetos de transporte urbano e mesmo estudos urbanos globais (como, por exemplo, o Estudo da Área do Fundo da Baía da Guanabara);
- b) Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) – distribui e controla as cotas-parte do Fundo Rodoviário Nacional (FRN) destinadas aos municípios, além de contratar estudos e projetos de acessos rodoviários urbanos. Recentemente instituiu o Programa de Vias Expressas;
- c) Departamento Nacional de Estradas de Ferro (DNEF)* – controla estudos e projetos relacionados com o transporte ferroviário suburbano de passageiros.

D. Ministério da Educação e Cultura

- a) Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) – supervisiona e avalia projetos de preservação e recuperação do patrimônio histórico e artístico, inclusive urbano.

Existem, assim, problemas complexos de compatibilização e complementaridade de subsistemas que devem ser equacionados ao nível de um sistema nacional de planejamento urbano.

* N. do A. As atribuições administrativas desse departamento, em extinção, foram transferidas para a Rede Ferroviária Federal, e para uma subsidiária desta – Engefer – no que se refere a construção.

Primeiramente, trata-se de tornar compatíveis e complementares os objetivos, diretrizes e metas formulados pelos diferentes ministérios, órgãos e empresas federais, no quadro de uma política nacional de desenvolvimento urbano. Na ausência de um órgão federal para planejamento e pesquisas relativos ao setor urbano agregado, cabe aos órgãos executores de programas específicos assumir, de fato, a responsabilidade pela condução do processo de desenvolvimento urbano (quadro 2), sem estarem, obviamente, preparados para isto.¹⁵

Quadro 2

Brasil: Aplicações do Banco Nacional da Habitação
(em percentagens)

	1968/70	1973/75
1. Programa habitacional ¹	88,7	58,5
2. Programas de desenvolvimento urbano	2,3	28,3
2.1 Saneamento	2,3	16,4
2.2 Equipamento comunitário e transportes	—	8,2
2.3 Outras aplicações	—	3,7
3. Programas complementares	9,0	13,2
3.1 Financiamento de materiais de construção	8,2	5,9
3.2 Outras aplicações ²	0,8	7,3
4. Total das aplicações	100,0	100,0

Fonte: Ministério do Interior, Banco Nacional da Habitação. *Orçamento Plurianual 1973-75*.

¹ Estão incluídas as aplicações no programa RECON.

² Urbanização, equipamentos comunitários e complementação de habitações nos conjuntos habitacionais.

Os atuais mecanismos de vinculação específica das transferências federais (FPMs e FRN) podem não ser compatíveis, por exemplo, com uma política de fortalecimento, em nossas cidades, da infra-estrutura social básica.¹⁶ Por outro lado, a realização de planos diretores de transporte,

¹⁵ Convém lembrar, primeiramente, que o Banco Nacional da Habitação, por exemplo, é uma empresa pública criada com o fim de canalizar e administrar recursos relacionados com o sistema habitacional e investimentos infra-estruturais complementares. Não cabe a uma empresa pública, como instrumento de ação, planejar a ação governamental para o setor urbano agregado. Mas mesmo que o Banco tenha a responsabilidade de conduzir o processo de desenvolvimento urbano, por deficiências institucionais na área do Ministério do Interior, deve-se assinalar que suas diretorias são setoriais (saneamento, operações financeiras, etc.) não dispondo o órgão do apoio de unidades de planejamento urbano global e pesquisa para tarefa de tal envergadura.

¹⁶ Ver a esse respeito, Rezende, Fernando. Financiamento do desenvolvimento urbano. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, número especial dedicado ao desenvolvimento urbano, Rio de Janeiro, p. 543-84, out. 1973.

antes do estabelecimento de definições quanto ao desenvolvimento urbano por parte de um órgão de planejamento urbano global, pode revelar-se indesejável, na medida em que um setor isoladamente “forçará” os padrões de crescimento das cidades segundo modelos que podem comprometer seriamente a qualidade de vida dos seus habitantes.¹⁷ É interessante assinalar, também, que se um órgão de transporte enfatiza a necessidade do atendimento de massa não-rodoviário e outro estabelece um programa de vias expressas que favorece precipuamente o transporte individual, as incompatibilidades surgem no âmbito do mesmo subprograma.

Cabe destacar, a seguir, que, na ausência de mecanismos efetivos de planejamento urbano ao nível federal, mesmo que haja uma atuação setorial isolada com intenção de revestir-se de um caráter nacional, torna-se muito difícil a coordenação das ações governamentais daquele nível com aquelas dos estados e municípios. Como exemplo, poderia ser tomado o problema do setor de transportes numa área metropolitana como a de São Paulo. As decisões relativas à destinação de recursos para investimentos ou melhoria operacional dos transportes estão afetadas, naquela área, a órgãos federais (DNER, RFFSA), estaduais (secretarias de planejamento e de transportes, DER e Fepasa) e municipais (secretarias e DRs de 37 municípios, Companhia do Metropolitano de São Paulo CMTC, etc.) .

Caberia, no caso, a um organismo supramunicipal, com âmbito de planejamento abrangente para a área metropolitana, tornar compatíveis entre si decisões tomadas nos diferentes níveis e relativos às diversas modalidades de transportes, para que a circulação de cargas e passageiros se faça ao menor custo econômico, no quadro de um eficiente sistema metropolitano. Assim, o metrô da cidade de São Paulo, para citar um empreendimento de maior vulto, deverá estar entrosado com os sistemas ferroviários federal e estadual, com os investimentos na infra-estrutura rodoviária (anel rodoviário e vias expressas) e com os sistemas municipais de ônibus, numa perspectiva metropolitana e não, simplesmente, urbana. Mas se tal órgão de planejamento não tiver uma orientação federal quanto às grandes linhas de política urbana e carecer de mecanismos de planejamento e financiamento que integrem suas ações à ação federal, o próprio planejamento setorial — ainda que concebido em termos nacionais — ficará comprometido e com reduzidas possibilidades de êxito.

¹⁷ Ver, a este respeito, Daros, Eduardo J. Bases para uma política nacional de transportes urbanos. *Revista de Administração Pública*, número especial dedicado à política de transportes, Rio de Janeiro, p. 43-55, mar. 1974.

A necessidade de definição de um sistema nacional de planejamento urbano decorre, por conseguinte: a) das limitações inerentes à perspectiva da problemática urbana que parte do nível local e da casuística dos problemas de uso do solo intra-urbano, congestionamento, deterioração na qualidade de vida, entre outros; b) das limitações do chamado planejamento local integrado, que carece de visão mais ampla, não somente quanto às diferenciações no sistema de cidades, mas, principalmente, quanto à estruturação dos espaços regional e nacional; c) da prevalência de entradas setoriais que buscam soluções de problemas específicos, sem uma visão clara do processo de desenvolvimento urbano em seu conjunto.

Cabe ter presente, por outro lado, que se a consideração, em geral, da unidade municipal como espaço de planejamento acarreta a definição de critérios de simetria para unidades urbanas, independentemente da escala, estrutura econômica e localização, a ausência de uma definição de programas e subprogramas no quadro de uma função Desenvolvimento Urbano impede mesmo, por seu turno, a adequada integração das ações governamentais no quadro de um tratamento nacional da problemática urbana. Cumpre, portanto, examinar o processo de desenvolvimento urbano globalmente no contexto do crescimento econômico nacional, e, sobretudo, as implicações da industrialização na estruturação do sistema de cidades e na formação de desequilíbrios na hierarquia dos tamanhos urbanos. É o que será visto no item 3, que se segue.

3. Crescimento econômico e grau de urbanização

3.1 O processo de aglomeração das atividades econômicas

As atividades humanas voltadas para a produção e distribuição de bens e serviços repercutem de diversas formas sobre os agentes econômicos, ao gerarem relações de compra e venda, de remuneração dos fatores, bem como de apropriação e aplicação do excedente sobre o consumo. Tais relações são estudadas normalmente no plano abstrato, através do instrumental oferecido pelas teorias de produção, da distribuição e do consumo. A análise marginalista e seus aperfeiçoamentos oferecem todo um arcabouço teórico explicativo das relações entre os agentes econômicos num dado período de produção, apesar das hipóteses simplificadoras quanto, por exemplo, às indivisibilidades de instalações fixas, retornos de escala e geração de efeitos colaterais na produção e consumo. Por este ângulo

da análise econômica, o relacionamento do processo produtivo ao espaço e ao tempo é relegado a um plano secundário, sendo a atividade de produzir e distribuir bens e serviços desvinculada de repercussões outras que não aquelas referentes ao âmbito de firmas, unidades consumidoras e mercados.¹⁸

Como a atividade econômica tem uma repercussão geográfica, envolvendo decisões locais que atuam como causa e consequência do processo de organização do espaço, há necessidade de focalizá-la através da ótica do deslocamento dos bens, serviços e fatores de produção no espaço geográfico, examinando relações localizadas de fluxos e transferências entre os agentes econômicos. Este é, com efeito, o campo de observação da teoria econômica da localização. Mas, por forte influência da análise marginalista, a teoria da localização tem como objeto maior de preocupação a eficiência no processo produtivo obtida através da racionalidade nos critérios locais dos agentes econômicos, examinados a nível de unidade de produção ou consumo. Embora atenta para os problemas relacionados com a aglomeração das atividades resultantes das indivisibilidades e economias de escala decorrentes, a teoria da localização realça, tão-somente, os papéis dos custos de transporte e da interdependência das decisões dos agentes econômicos no processo local. ¹⁹

A preocupação com a variável distância presente na teoria da localização abriu perspectivas no sentido de estender à análise econômica os aspectos relacionados com a dimensão espacial do processo produtivo e com a estruturação do sistema de aglomerações urbanas a partir de contingências locais, através das teorias dos lugares centrais e de distribuição do tamanho das cidades. A variável distância afeta tanto a localização de unidades produtivas quanto revela as desigualdades na distribuição espacial de atividades.²⁰ Por outro lado, a preocupação com o crescimento regional já se evidencia na teoria da base de exportação e suas extensões (análise dos multiplicadores de renda e emprego regionais) onde o processo de crescimento da renda é explicado a partir da demanda

¹⁸ Cabe lembrar que os economistas clássicos, ao contrário de seus sucessores, tinham seu campo de investigação ampliado para os problemas referentes ao crescimento do sistema econômico ao processo de distribuição da produção entre os agentes econômicos e à apropriação do excedente.

¹⁹ Para uma consolidação dos conceitos básicos da teoria da localização, cf. Alonso, William. *Location theory. Regional development and planning a reader*. ed. por Friedman, John & Alonso, William. Cambridge, Mass., M.I.T. Press, 1964. p. 78-106.

²⁰ Shickler, Samuel. A teoria da base econômica regional: aspectos conceituais e testes empíricos. *Planejamento regional: métodos e aplicações ao caso brasileiro*. ed. por Haddad, P. R. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, série monográfica 1972. n. 8, p. 9-51.

exógena.²¹ Abrem-se aí as perspectivas de análise dos problemas macro-econômicos ao nível regional.²²

Acontece, porém, que o processo de ocupação e organização do espaço geográfico no seu sentido mais amplo, bem como a localização das atividades no espaço geoeconômico, estão intrinsecamente vinculados à dinâmica do processo de produção e distribuição, quer dizer, ao desenvolvimento econômico. Uma análise estática e parcial dos problemas relacionados com a localização ou a mera regionalização de variáveis macro-econômicas, não permitem uma visão mais abrangente de inter-relação espaço-tempo no âmbito do desenvolvimento de uma sociedade. Desta forma, é o conceito de espaço econômico, ao estender à análise econômica a noção de espaço abstrato, que permite o entendimento do processo econômico no âmbito de estruturas de relações abstratas que transcendem a localização de relações e fluxos — de produção e transferência — no espaço geoeconômico.²³

O espaço econômico, visto como campo de forças de atração e repulsão de bens, serviços, fatores e inovações tecnológicas e como palco onde repercutem as ações e planos das atividades industriais dominantes sobre outras, constitui-se no instrumental teórico que permite uma primeira aproximação à dimensão espaço-tempo no quadro do processo de desenvolvimento. Com efeito, este processo pode ser interpretado nos termos de modificações, tanto nas disponibilidades e combinações relativas de fatores, como na estrutura da demanda por bens e serviços — condicionantes das modificações na estrutura de produção — que se traduzem em acréscimos na produtividade do trabalho e na renda. A aglomeração de atividades industriais dinâmicas em pólos de crescimento, ao provocar modificações na estrutura econômica e repercutir no espaço econômico no sentido tanto de aglutinar ou difundir relações, como de realçar heterogeneidades e assimetrias, constitui importante elemento explicativo da configuração espacial do desenvolvimento.

²¹ No caso da teoria da base exportadora, o aspecto da demanda existente predomina de forma absoluta sobre o da oferta, como de resto nas teorias de localização, lugares centrais e tamanho. Ver, a este respeito, Almeida Magalhães, João Paulo de. Notas sobre as teorias do crescimento global e regional e seus ajustamentos possíveis. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, p. 65-87, jul./set. 1973.

²² Schickler, Samuel. op. cit. p. 23. Convém notar que a metodologia da base regional constitui instrumento muito mais eficaz para análises regionais do que urbanas, dadas as dificuldades envolvidas na mensuração da base econômica e na diferenciação de setores básicos e não-básicos nas cidades. Ver, Richardson, Harry W. *Regional economics-location theory, urban structure and regional change*. New York Praeger Books Publishers, 1969. p. 166-70.

²³ Cf., a este respeito, Perroux, François. Economic space: theory and applications. *Quarterly Journal of Economics*, v. 64 n. 1 p. 89-104, Feb. 1950.

Evidencia-se na teoria dos pólos de crescimento, desta forma, uma preocupação com os elementos endógenos no processo de diferenciação regional,²⁴ na medida em que são ressaltadas as influências das economias internas e externas, bem como as interdependências técnico-industriais, na concentração de renda e nos diferenciais de produtividade. Cabe lembrar, todavia, que o fenômeno da polarização não implica, necessariamente um processo de concentração geográfica.²⁵

O instrumental analítico da teoria dos pólos de crescimento, apesar da ênfase nas inter-relações técnicas e nas economias de aglomeração — revelando-se aí as similaridades da análise dos complexos industriais com esta teoria²⁶ — permite interpretar o desenvolvimento econômico como um processo que não se difunde de maneira homogênea, manifestando-se as elevações de renda e produtividade através da concentração em pólos ou regiões e difundindo-se por diferentes canais propagadores, com intensidades variáveis e efeitos finais diferentes do ponto de vista espacial.²⁷

É importante ressaltar, no entanto, que a tendência à aglomeração das populações e atividades não se deve exclusivamente à indução de complexos industriais e manifesta-se, objetivamente, num espaço concreto-geográfico. Se considerada, por sua vez, a estruturação de elementos geográficos contíguos, passa-se do conceito de espaço para o de região,²⁸ que reflete, em última análise, a inter-relação espaço-tempo presente no processo de desenvolvimento.

3.2 Hierarquia urbana e estruturação do sistema de cidades

Na verdade, a estrutura das aglomerações humanas é definida por um conjunto de regiões e centros que se relacionam entre si através de ligações funcionais e se organizam segundo uma hierarquia estabelecida a partir de campos com densidade maior ou menor de interação funcional. É claro que as distâncias e os custos incorridos para vencê-las interferem, por outro lado, no alcance dos campos de força de atração e repulsão, constituindo-se em obstáculos para uma distribuição mais regular das

²⁴ Cf., a este respeito, Almeida Magalhães, João Paulo de. op. cit. p. 73-5. O autor chama atenção para o fato de que, existindo uma predominância da perspectiva da demanda existente nas teorias do desenvolvimento regional, na teoria dos pólos estão presentes importantes aspectos de oferta e geração de demanda. Estes aspectos são de crucial importância na definição do problema de mercado, que surge regionalmente em função das indivisibilidades.

²⁵ Tolosa, Hamilton C. Pólos de crescimento: teoria e política econômica. In: *Planejamento regional: métodos e aplicação ao caso brasileiro*. cit. p. 197-8.

²⁶ Richardson, Harry W. *Elements of regional economics*. London, Penguin Books, 1970. p. 104.

²⁷ Perroux, François. *L'économie du XXème siècle*. Paris, Presses Universitaires de France, 1963. p. 143.

²⁸ Boudeville, Jacques R. *Problems of regional...* cit p. 3.

atividades no espaço,²⁹ mas há toda a cristalização de um processo histórico que condiciona a hierarquização e interdependência das aglomerações. Cabe lembrar que centros e regiões podem apresentar maior ou menor grau de especialização econômica, mas é a intersetorialidade — principalmente as ligações entre os setores secundário, terciário superior e quaternário — que permite a caracterização de regiões-núcleo como subsistemas da sociedade como um todo, territorialmente organizados e com elevada capacidade de gerar e induzir inovações.³⁰ Tais subsistemas funcionam como centros de mudança tecnológica e definem, através da dominância e efeitos de difusão sobre outros centros, uma hierarquia de aglomerações.

Neste sentido, a distribuição espacial e de tamanhos dos centros urbanos constitui-se em elemento vital na definição de uma estrutura constituída pela região-núcleo e sua periferia, traduzindo, no espaço geográfico, os aspectos de polarização e de dominância presentes no espaço econômico. Numa economia moderna, a estrutura espacial do sistema de cidades reflete e condiciona, portanto, o grau de evolução atingido pela organização da atividade de produção, distribuição e transferência de bens e serviços. Distribuições de tamanho urbano do tipo primaz refletiriam estágios iniciais do processo de industrialização, onde a concentração da produção, especialmente dos ramos mais dinâmicos da transformação industrial, propicia um mecanismo de difusão de inovações a partir dos centros de ordem mais elevada na hierarquia urbana de tamanhos urbanos. Esta, por sua vez, apresenta uma relativa instabilidade de ordenação, ao contrário do que se verifica nas economias maduras, onde há uma crescente homogeneidade no processo de crescimento do sistema de cidades.³¹

Sabe-se, com efeito, que a maior complexidade da economia espacial com o reforço dos escalões intermediários da hierarquia urbana faz com que a distribuição de tamanhos urbanos evolua da forma primaz para uma ordenação de tipo *rank-size*, que é mais característica das economias industriais maduras.³²

²⁹ Friedman, John. Regional planning as a field of study. *Journal of the American Institute of Planners*, 29, n. 3, p. 168-75, Aug. 1963.

³⁰ Friedman, John. A general theory of regional development in growth centers. In: *Regional economic development*. ed. por Hansen, Niles M. New York, The Free Press, 1972. p. 82-107.

³¹ Lasuen, J. R. On growth poles. *Urban Studies*, p. 137-61, June 1969.

³² Berry, Brian J.L. City size distributions and economic development. *Economic Development and Cultural Change*, p. 573-88. July 1961. É conveniente notar que, mesmo nas economias maduras, a regra da ordenação *rank-size* não apresenta universalidade, desviando-se da tendência os pequenos espaços nacionais com alta densidade demográfica, especialmente aqueles que apresentam elevada concentração populacional urbana na cidade principal (Grã-Bretanha, por exemplo). Ver Richardson, Harry W. *Regional economics...* cit. p. 183.

Em síntese, o que deve ser ressaltado é que se no processo de desenvolvimento a expansão das atividades industriais e de serviços se faz, em grande parte, através da incorporação das vantagens relacionadas com as economias de escala geradas tanto internamente pelas indivisibilidades, quanto externamente pelas disponibilidades comuns no suprimento de insumos, facilidades de contatos e acesso a fontes de suprimento de recursos financeiros, etc. torna-se, desta forma, inevitável a concentração da produção nos centros urbanos e nos escalões superiores da hierarquia de tamanhos urbanos. Desde os padrões mais simples do tipo “lugar-central”, onde a escala de suprimento de serviços centrais e a acessibilidade aos mercados promovem a concentração populacional em centros urbanos segundo uma hierarquia, até os padrões mais complexos de espaço metropolitano, onde a concentração industrial e quaternária (“serviços de tipo industrial”) se dá no sentido de formar um região-núcleo que gera e difunde inovações e domina suas periferias, as economias de aglomeração atuam, em grau menor ou maior, no sentido de propiciar a concentração da atividade econômica no espaço geográfico.

Mas, por outro lado, a par deste processo concentrador na organização do espaço e no sistema de cidades pode existir, também, uma tendência em sentido oposto, que em dado momento reverte o processo em favor, por exemplo, de uma ordenação que reforce os escalões intermediários da hierarquia urbana. A reversão pode-se dar beneficiando tais escalões na órbita mais imediata das metrópoles ou no sentido de uma interiorização do desenvolvimento, abrangendo, inclusive, os anéis mais externos referentes às regiões agrícolas.³³

Há, portanto, uma estreita vinculação entre a estruturação do espaço e a organização da hierarquia urbana, sendo que a dinâmica do sistema de cidades deve ser concebida, em termos de planejamento, de forma a interagir com o processo de ocupação do território.³⁴

3.3 Industrialização e urbanização

Que a aglomeração de atividades — principalmente industriais — e de população é, normalmente, mais eficiente do ponto de vista econômico que

³³ Cf., a este respeito, Barat, Josef & Geiger, Pedro P. Estrutura econômica das áreas metropolitanas brasileiras. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, número especial dedicado ao desenvolvimento urbano, Rio de Janeiro, p. 645-714, out. 1973.

³⁴ O aumento no número de centros urbanos intermediários (especialmente aqueles com população entre 100 e 500 mil habitantes) pode refletir, por exemplo, tanto um processo de expansão de áreas metropolitanas devido à proximidade de centros às grandes metrópoles, como uma dispersão espacial do desenvolvimento. Ver a este respeito, Tolosa, Hamilton C. *Política nacional* ... cit. p. 149.

a dispersão é um fato que decorre das vantagens oferecidas aos agentes económicos pelas economias de aglomeração. Existem, todavia, limites à concentração ditados pelo excessivo crescimento de determinados centros, que implicam custos de congestionamento e, conseqüentemente, deseconomias que podem anular as vantagens da aglomeração. Por outro lado, dadas as implicações do sistema de cidades com a estruturação espacial, uma excessiva concentração de atividades dinâmicas em grandes centros pode refletir — e mesmo acentuar ao longo do tempo — os desequilíbrios regionais de um país. Como no Brasil observa-se, presentemente, uma elevada concentração espacial das atividades industriais, convém examinar as peculiaridades de nossa industrialização face à ocorrida nas economias maduras da Europa e América do Norte.

Sabe-se que o grande avanço no processo de urbanização se fez a partir da Revolução Industrial na Europa Ocidental e Estados Unidos. A consolidação de mercados e a aglutinação de unidades produtivas resultantes de novos esquemas de divisão do trabalho conduziram a profundas transformações no processo produtivo. As repercussões, em termos de especialização e utilização de uma gama crescente de bens de capital, propiciaram aumentos de produtividade que realimentavam o processo de expansão de mercados.

As cidades, como centros formados a partir do comércio e da produção artesanal — atividades que no fundo apresentavam a mesma característica de basear seu dinamismo no capital de giro — passaram, com a industrialização, a constituir-se em centros de atração de fatores de produção. Um processo cumulativo de investimentos incorporava às unidades industriais um novo suporte de dinamismo: a aplicação do conhecimento científico ao processo produtivo através das inovações tecnológicas (aumento de densidade do capital fixo).³⁵ O surgimento de um proletariado urbano de grandes proporções consolidou a urbanização e ligou-a de forma irreversível ao processo de industrialização. Posteriormente, a expansão dos setores terciário e quaternário deu origem à formação de uma classe média e de quadros técnicos, cuja concentração se fez, principalmente, nos grandes centros urbanos.³⁶

As cidades europeias — e de certa forma as norte-americanas — desenvolveram, assim, de início, funções de lugares centrais (*central places*) com relações predominantemente locais e intra-regionais nos mercados de bens e serviços e fatores de produção. O desenvolvimento posterior des-

³⁵ Hicks, John. *A theory of economic history*. Oxford University Press, 1969. p. 142-3.

³⁶ Gottmann, Jean. Urban centrality and the interweaving of quaternary activities. *Ehistics*, n. 174, p. 322-31, 1970.

tas cidades deu-se em função do grau de especialização das atividades regionais, muitas se tornando, inclusive, pontos nodais de exportação (como atividades complementares) e de absorção de tecnologia e mudança social.³⁷ O importante a ser ressaltado é que as relações externas só se tornaram mais relevantes quando já consolidados os processos de diversificação da estrutura econômica e de urbanização, como conseqüência da industrialização.³⁸ Com as cidades brasileiras deu-se um processo distinto: foram desenvolvidas, inicialmente, funções de exportação ligadas à exploração de recursos naturais. O processo de industrialização surgiu posteriormente, beneficiando-se do sistema de transportes de longa distância e concentrando-se nas cidades que desenvolveram serviços e mercados locais, ligados ao comércio exterior.³⁹ A concentração de fatores de produção em um número reduzido de grandes cidades foi uma decorrência natural deste processo, promovendo um desequilíbrio no sistema regional-urbano e na hierarquia de cidades.

Com efeito, o uso do transporte de longa distância — principalmente a combinação do transporte terrestre com a navegação de longo curso — favoreceu a localização de unidades de beneficiamento e comercialização em pontos de transbordo ou em áreas contíguas às rotas de tráfego denso. Os centros de aglomeração estiveram, no Brasil, normalmente ligados a atividades agrário-mercantis e propiciaram, posteriormente, tamanhos de mercado compatíveis com a industrialização levada a termo através da substituição de importações. As economias de aglomeração favoreceram, assim, um processo de concentração industrial naqueles centros urbanos que ofereciam, principalmente, economias de urbanização em decorrência da concentração de serviços e facilidades administrativas ligados à exportação.⁴⁰

³⁷ Barat, Josef & Geiger, Pedro P. cit. p. 674-5.

³⁸ Cabe ressaltar que o processo de desenvolvimento regional norte-americano apresentou, por sua vez, características históricas diferentes daquelas que prevaleceram na Europa. Entre as mais importantes, que aproximariam o modelo de ocupação de muitas regiões brasileiras ao modelo norte-americano, destaca-se a orientação de atividades para o mercado mundial ou interno de longa distância, conferindo ao processo produtivo, na sua origem, um caráter de orientação de mercado. Ver, a este respeito, North, Douglas C. Location theory and regional economic growth. *Journal of Political Economy*, v. 63, n. 3, p. 243-58, June 1955.

³⁹ Stör, Walter. *Some hypotheses on the role of secondary growth centres as agents for the spacial transmission of development in newly developing countries — the case of Latin America*. Documento apresentado à conferência da Internacional Geographic Union, Ontario, Canada, 1972. p. 7-9.

⁴⁰ Com a consolidação posterior de um mercado de âmbito nacional para a indústria de transformação, as unidades de produção caracterizadas por um maior dinamismo e que operavam em escala nacional tenderam a localizar-se nos centros mais populosos das regiões Sudeste-Sul. Orientavam-se, assim, pela acessibilidade à parcela mais substancial do mercado e pelo aproveitamento das economias de aglomeração — especialmente no triângulo São Paulo-Rio de Janeiro-Belo Horizonte. Ver, a este respeito, Barat, Josef & Geiger, Pedro P. cit. p. 697-705.

Ao contrário da urbanização européia e norte-americana, a brasileira resultou, por conseguinte, da polarização vinculada a um processo peculiar de desenvolvimento industrial, implantado em regiões-núcleo ou pontos nodais que representavam o topo da hierarquia urbana de uma estrutura econômica agrário-mercantil. Os desequilíbrios entre os setores secundário e o primário e as rápidas mudanças na organização do espaço, como decorrência do próprio desenvolvimento industrial, implicaram desarticulação da estrutura econômica preexistente, com elevado ritmo de migrações internas, concentração de tipo primaz — de população e atividades — na hierarquia de tamanhos urbanos dos estados, implicando papel de menor relevância aos centros intermediários. Sabe-se que o dinamismo destes centros esteve ligado, no passado, a funções de lugar central e mais recentemente a funções industriais, mas, em geral, na proximidade física das capitais dos estados.⁴¹

3.4 O conteúdo industrial do desenvolvimento urbano

Embora a industrialização brasileira seja um fenômeno que data deste século e tenha-se sobreposto dualisticamente a uma estrutura agrário-mercantil especializada no atendimento do mercado externo, parece ser estreita a relação do processo recente de urbanização à diversificação do setor industrial.⁴² Todavia, em oposição ao padrão verificado nos países industrializados, a nossa industrialização partiu de um número reduzido de cidades (o antigo Distrito Federal e algumas capitais estaduais), onde concentraram-se de forma significativa as ocupações e o valor agregado da indústria de transformação. De início, portanto, a industrialização acentuou os desequilíbrios na hierarquia urbana, tanto no sentido da distribuição primacial de tamanhos urbanos, quanto no da concentração espacial das cidades.

Com o desenvolvimento acelerado das últimas décadas, as mudanças na estrutura econômica tenderiam atuar no sentido de atenuar aqueles desequilíbrios, principalmente através da maior participação relativa dos centros intermediários nos agregados Renda e Emprego (especialmente o industrial) e de sua dispersão espacial.

Tudo indica, no entanto, que, dadas as raízes históricas e os fatores desequilibrantes da nossa industrialização, a evolução para um tipo de

⁴¹ Ver, a este respeito, Barat, Josef & Geiger, Pedro P. *Estrutura econômica das áreas metropolitanas brasileiras*, ct. 705.

⁴² Ver, a este respeito, Tolosa, Hamilton C. *Macroeconomia da urbanização brasileira. Pesquisas e Planejamento Econômico*, número especial dedicado ao desenvolvimento urbano, Rio de Janeiro, p. 585-644, out. 1973.

distribuição log-normal de tamanho urbano — envolvendo acréscimos na participação relativa do escalão intermediário e maior dispersão espacial — não seria destituída de obstáculos a serem vencidos por um planejamento nacional do desenvolvimento urbano. Atualmente, em verdade, a distribuição brasileira de tamanhos urbanos apresenta um significativo desvio em relação à forma log-normal.⁴³ O estímulo ao crescimento de centros intermediários e sua especialização em funções industriais deve obedecer a uma estratégia global, sob o risco da deficiente utilização dos recursos disponíveis e comprometimento de objetivos nacionais de desenvolvimento.

Não se pode dizer, a rigor, que haja um relacionamento entre o padrão de distribuição de tamanhos urbanos e o estágio de desenvolvimento econômico relativo, pois, na verdade, os fatores relacionados com a história, extensão territorial, etc. têm sua importância na definição das características do sistema de cidades. Há indicações, todavia, que exista forte interdependência entre urbanização e desenvolvimento.⁴⁴ Mas até que ponto, relacionando-se desenvolvimento à industrialização, pode-se relacionar, em consequência, urbanização à industrialização e, em particular, no caso brasileiro? Para examinar mais detidamente as vinculações de nossa expansão urbana à diversificação do setor industrial, cabe, de início, partir de um posicionamento comparativo a outros países. Se, pelas raízes históricas da nossa urbanização, a industrialização apresentou maior defasagem que nos países industrializados, atualmente em que grau nosso setor urbano estaria vinculado ao processo industrial? Isto talvez possa ser esclarecido pela posição do Brasil numa comparação internacional, para o ano de 1969, entre os graus de urbanização e industrialização para uma série de países.⁴⁵

⁴³ Tolosa, Hamilton C. Política nacional de desenvolvimento urbano: uma visão econômica. cit. p. 152. Neste trabalho, Tolosa apresenta duas distribuições de tamanhos para 1970: uma limitando a cidade às suas fronteiras municipais e outra definida segundo critérios econômicos, qual seja, considerando as áreas metropolitanas. Por este último critério, encontra um acréscimo de 12% na participação antes calculada para a classe de 1 milhão e mais habitantes. Como uma grande parte do acréscimo se deve aos centros intermediários superiores, conclui-se que muito do crescimento destes é explicado pela sua proximidade ou integração às áreas metropolitanas.

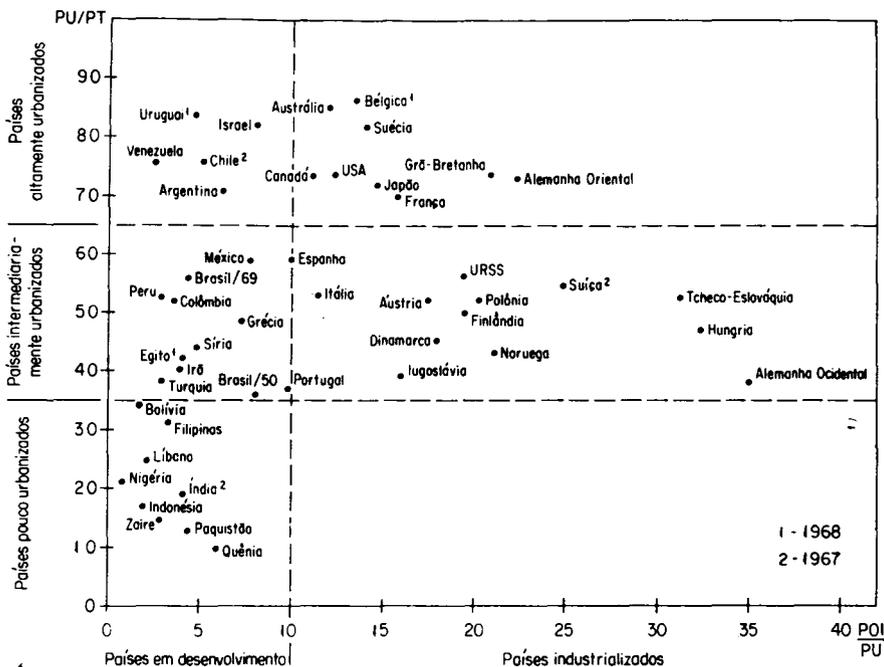
⁴⁴ Berry, Brian J. L. op. cit. p. 587.

⁴⁵ O grau de urbanização é tomado como a relação entre as populações urbana e total expressa em percentagens e o grau de industrialização como a relação entre emprego industrial e população urbana, também em percentagem. Ver, a este respeito, Boisier, Sergio et alii. *Desenvolvimento regional e urbano — diferenciais de produtividade e salários industriais*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Coleção Relatórios de Pesquisa, 1973. A rigor, não fosse a dificuldade de dados, seria mais interessante multiplicar o grau de urbanização pelo tamanho urbano médio que pode ser um índice mais representativo da distribuição urbana. Cf. Costa, Manoel A. da. *Urbanização brasileira: visão quantitativa*. Rio de Janeiro, IPEA, 1970. mimeogr.

Pelo gráfico 1 (tabela 1) observa-se, inicialmente, que os países altamente industrializados e que concentram focos geradores de inovações apresentam elevados graus de urbanização, com as exceções da Alemanha Federal (marcante, aliás) e da Itália. Os países socialistas (com exceção da Alemanha Oriental), os industrializados da Europa Central e Escandinávia (com exceção da Suécia, que integra o primeiro grupo), bem como os semi-industrializados da Europa Mediterrânea apresentam um grau intermediário de urbanização. Os países da América Latina e Ásia em processo de desenvolvimento mais acelerado podem ser grupados, igualmente, num grau de urbanização intermediária, e aqueles subdesenvolvidos apresentam incipientes graus de urbanização. Uma exceção interessante quanto a países em desenvolvimento é dada pelo grupo constituído pela Argentina, Uruguai, Chile, Venezuela e Israel, que, por razões históricas peculiares e/ou natureza de base econômica (vinculada ativamente ao mercado internacional de produtos primários “nobres”), apresentam graus de urbanização tão elevados quanto aqueles prevaletentes nos países altamente industrializados. Em que medida, neste grupo, o processo

Gráfico 1

Gráus de urbanização e de industrialização — Comparações internacionais (ano de 1969)



Fonte - Statistical Yearbook. Nações Unidas, 1970 e Demographical Yearbook. Nações Unidas, 1970.

Tabela 1

Gráus de urbanização e de industrialização — comparação internacionais
— ano de 1969 —

Países	PU/PT (%)	POI/PU (%)
Alemanha Ocidental	38,4	35,1
Alemanha Oriental	73,6	22,5
Argentina	71,0	6,3
Austrália	85,5	12,1
Áustria	51,9	17,6
Bélgica ¹	86,8	13,6
Bolívia	34,2	1,6
Brasil 1950	36,2	8,1
Brasil 1969	55,9	3,9
Canadá	73,6	11,1
Chile ²	76,0	5,1
Colômbia	52,8	3,5
Dinamarca	45,3	18,1
Egito ¹	42,1	3,9
Espanha	59,0	9,9
Estados Unidos	73,5	12,2
Filipinas	31,7	3,3
Finlândia	50,0	19,4
França	70,0	15,9
Grécia	48,5	7,4
Grã-Bretanha	74,8	21,2
Hungria	46,6	32,2
Índia ²	19,7	4,2
Irã	40,7	3,9
Israel	82,1	8,3
Itália	53,0	11,6
Iugoslávia	39,0	16,2
Japão	72,2	14,6
Libano	24,6	1,9
México	58,7	7,7
Nigéria	21,0	0,7
Noruega	42,7	21,4
Paquistão ¹	13,1	4,2
Peru	52,5	2,9
Polônia	52,2	20,3
Portugal	37,2	9,9
Quênia	9,9	6,1
Síria	43,5	4,7
Suécia	81,4	13,8
Suíça ²	54,6	24,8
Tchecoslováquia	52,1	31,2
Turquia	38,7	2,7
União Soviética	56,3	19,6
Uruguai ¹	84,0	4,7
Venezuela	75,7	2,3
Zaire	14,8	2,8

Fonte: ver gráfico 1

¹ Ano de 1968.

² Ano de 1967.

de urbanização esteve menos vinculado a um processo industrial diversificado e moderno, do que, por exemplo, no Brasil? Este, por sua vez, não seguiria uma trajetória mais similar a países como o México e Espanha, que tiveram notável dinamismo do setor industrial e que são os únicos (além da União Soviética) que superaram o grau de urbanização atingido pelo Brasil dentre os países que integram o grupo dos países intermediariamente urbanizados?

Se for tomada, por outro lado, a relação entre o grau de urbanização e o coeficiente de industrialização,⁴⁶ observa-se o deslocamento acentuado para a direita dos países que têm como atividade dominante a exploração de recursos naturais ou a cultura de cereais, para exportação. Isto porque muitas atividades de processamento e beneficiamento podem estar classificadas como indústria de transformação, elevando com isto a relação VTI/PIB e acentuando a divergência relativamente ao grau de industrialização (POI/PU).

Este é o caso de países como a Venezuela, Argentina, Chile, Irã, Zaire, Portugal e Síria. O importante a destacar é que a comparação do gráfico 2 (tabela 2) com o anterior mostra que a posição relativa do Brasil apresenta alteração que o aproxima de países industrializados.

O que cabe ressaltar do exame destes dois gráficos, por conseguinte, é que o pequeno grau de industrialização atingido pelo Brasil (3,9%), de um lado, confrontado com a participação do valor agregado pela indústria de transformação (27%) e o grau de urbanização (56%), de outro, mostraria muito mais a vinculação de nossa urbanização a um processo peculiar de industrialização no qual: a) a discrepância entre o emprego na indústria de transformação e o valor por ela agregado ao processo econômico é elevado; b) esta discrepância se deveria, em grande parte, ao grau de sofisticação tecnológica de nossa industrialização recente;⁴⁷ c) a urbanização esteve ligada a um processo de rápida diversificação do setor industrial, de molde a atingir um grau superior ao de muitos países industrializados ou semi-industrializados (Itália, Áustria, Polônia, Iugoslávia, etc.); d) a urbanização estará ligada, entre nós, cada vez mais ao desenvolvimento de atividades terciárias superiores e quaternárias, a exemplo dos países altamente industrializados; “queimando” etapas seguidas, por exemplo, pelos países socialistas, nos quais a mobi-

⁴⁶ O coeficiente de industrialização é a relação entre o valor de transformação industrial (VTI) e o produto interno bruto (PIB). O VTI, de modo geral, refere-se, nos países, selecionados, à indústria de transformação.

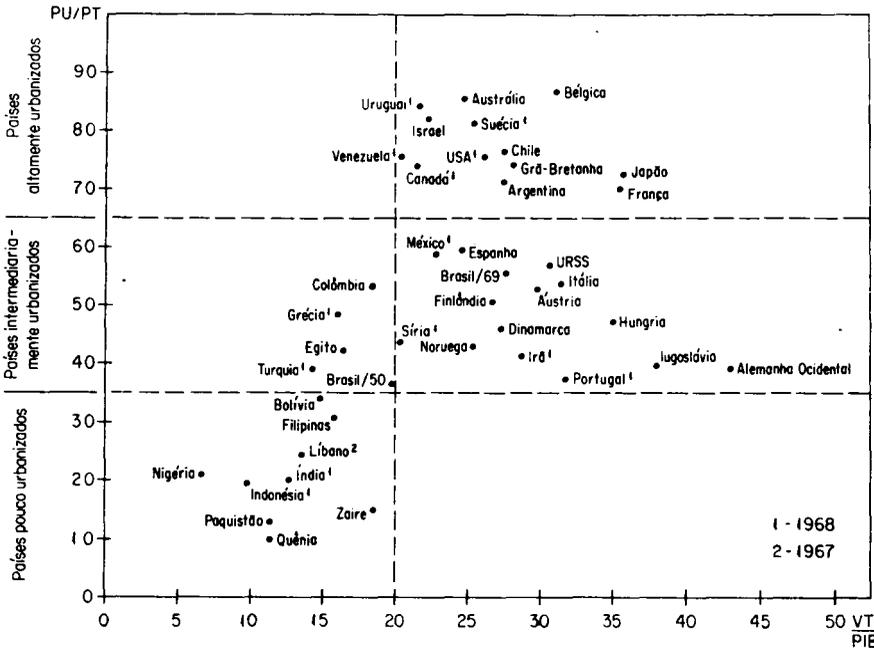
⁴⁷ Brasil. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. *A industrialização brasileira; diagnóstico e perspectivas*. Rio de Janeiro, IPEA, 1969, p. 83-4 e 140.

lidade campo-cidade foi mantida sob controle no período mais intenso de industrialização.⁴⁸

A diversificação “precoce” para as atividades do terciário superior e quaternário no processo de urbanização brasileiro, sem uma amplitude maior do alcance da indústria de transformação sobre o nível de emprego, indicaria, sem dúvida, a natureza desequilibrante de nossa industrialização. A configuração espacial do desenvolvimento apresentaria, com efeito, uma acentuada tendência à aglomeração de atividades industriais — especialmente as de maior dinamismo — em número reduzido de metrópoles e áreas circundantes. Mas, a base espacial da industrialização brasileira,

Gráfico 2

Grau de urbanização e coeficiente de industrialização — Comparações internacionais (ano de 1969)



Fonte - Statistical Yearbook. Nações Unidas, 1970.

⁴⁸ A retração do grau de industrialização entre os anos de 1950 e 1969, face ao intenso processo de urbanização, conforme o gráfico 1, revela as reduzidas possibilidades de entrada de grande massa populacional urbana das atividades industriais, apesar da industrialização acelerada do país no período. Cabe frisar que todo processo de desenvolvimento desequilibrado favorece a crescente participação relativa das atividades tecnologicamente avançadas no VTI. Tais atividades dão ensejo a significativas reduções nos custos relativamente àquelas tradicionais. Se, por outro lado, a elasticidade da demanda pelos seus produtos é alta, as atividades tecnologicamente avançadas não ampliarão sua participação na absorção de mão-de-obra. Ver, a este respeito, Baumol, W. J. Macroeconomics of unbalanced growth. *The American Economic Review*, v. 58, n. 3, p. 419-20, June 1967.

Tabela 2

Grau de urbanização e coeficiente de industrialização
— Comparações internacionais

— ano de 1969 —

Países	$\frac{PU}{PT}$ (%)	$\frac{VTI}{PIB}$ (%)
Argentina	71,0	27,7
Austrália	85,5	25,1
Áustria	51,9	29,8
Alemanha Ocidental (Rep. Federal)	38,4	43,0
Bélgica	86,8	31,4
Bolívia	34,2	14,9
Brasil 1950	36,2	19,9
Brasil 1969	55,9	27,3
Canadá	73,6	21,5
Chile	76,0	27,6
Colômbia	52,8	18,5
Dinamarca	45,3	27,2
Egito	42,1	16,6
Espanha	59,0	24,7
Estados Unidos	73,5	26,3
Finlândia	50,0	26,7
Filipinas	31,7	15,9
França	70,0	35,7
Grécia	48,5	16,2
Grã-Bretanha	74,8	28,2
Hungria	46,6	35,0
Irã	40,7	28,8
Índia	19,7	12,8
Indonésia	17,4	9,8
Israel	82,1	22,5
Itália	53,0	31,7
Iugoslávia	39,0	37,9
Japão	72,2	36,0
Líbano	24,6	13,6
México	58,7	23,0
Nigéria	21,0	6,5
Noruega	42,7	25,6
Paquistão	13,1	11,3
Portugal	37,2	31,9
Quênia	9,9	11,5
Síria	43,5	20,4
Suécia	81,4	25,8
Turquia	38,7	14,3
União Soviética	56,3	30,8
Uruguai	84,0	22,0
Venezuela	75,7	20,5
Zaire	14,8	18,7

Fonte: ver quadro 3.

traduzida nos padrões de organização regional-urbana, não poderia ter sido mais ampla, nas condições históricas sumariamente descritas anteriormente. Desta forma, será que a tendência a ordenação de tipo log-normal não deveria estar mais ligada, no futuro, a decisões e especialização dirigidas, de centros intermediários selecionados (relativamente afastados das metrópoles) em atividades terciárias superiores e quaternárias que apresentem certa independência locacional face às aglomerações metropolitanas?⁴⁹

3.5 Industrialização e desequilíbrios no sistema de cidades

Foi visto que o processo de aglomeração das atividades econômicas conduz, através da cristalização de um processo histórico, à hierarquização e interdependência de aglomerações urbanas, estruturando o sistema de cidades. Este último manifesta-se em última análise, de forma interativa com o processo de ocupação e organização do território, adquirindo uma expressão espacial geoeconômica. Mas, ao revelar sua dimensão regional (que será examinada no item 4, a seguir) o processo urbano tem por trás de si, de início, um conteúdo industrial que, dependendo da estrutura econômica sobre a qual as bases da industrialização são lançadas, apresenta variações na capacidade de geração de empregos industriais.

No caso de um país como o Brasil, a capacidade de geração de empregos industriais retraiu-se, em termos relativos, em período recente de intensa industrialização e urbanização (1950-70). Esta vinculação do processo de urbanização a condições peculiares da industrialização teria de repercutir, naturalmente, sobre o sistema de cidades, dando origem a desequilíbrios tanto na hierarquia de tamanhos urbanos (interclasses) como nas características funcionais no âmbito das diferentes classes (intraclasse).

O quadro 3 apresenta uma comparação entre os anos de 1950 e 1970 — período de consolidação de um setor industrial moderno e diversificado no Brasil — das variáveis VTI e POI por classes de tamanho urbano. Pelo mesmo pode ser observada a forte concentração da participação relativa daquelas variáveis nas classes extremas da hierarquia de tamanhos urbanos.

Enquanto que a participação percentual da população urbana das áreas metropolitanas sofreu um ligeiro acréscimo de 0,3% entre 1950 e

⁴⁹ Neste sentido, o desenvolvimento acelerado do sistema de telecomunicações (DDD, telex, televisão, etc.) favorece o afastamento físico de centros de pesquisa, universidades, serviços de processamento, etc., das grandes metrópoles. Reduzindo as vantagens comparativas das altas densidades metropolitanas, as telecomunicações podem transformar, em princípio, qualquer centro numa boa localização.

1970, as participações do emprego industrial e do VTI aumentaram respectivamente de 9,8% e 6,5%. Portanto, em 1970, 2/3 das oportunidades de emprego nas atividades industriais encontravam-se em nove metrópoles e seus anéis periféricos mais imediatos. Por outro lado, são os empreendimentos de grande porte e elevada produtividade que se concentram naquelas áreas metropolitanas, como se depreende da comparação entre as percentagens do emprego e da transformação industrial (60,3% e 66,6%, respectivamente, ao contrário do que sucede nas cidades pequenas e médias). Apesar disto, constata-se uma certa redução na discrepância entre a participação no emprego e na transformação industrial para a classe das áreas metropolitanas relativamente ao ano de 1950. Estaria havendo uma descentralização, embora limitada, das unidades industriais de alta produtividade.

Quadro 3

Brasil: distribuição do VTI e do emprego industrial por classes de tamanho urbano — 1950/70
— em percentagens —

Classes de tamanho urbano	% da população urbana		% do emprego industrial		% do valor da transformação indust.		Taxas de crescimento 1950-70		
	1950	1970	1950	1970	1950	1970	PU	POI	VTI
<100 mil									
Total da classe	55,9	45,5	48,0	28,3	38,5	23,5	4,2	-1,2	4,0
Estado de São Paulo	11,5	8,1	13,4	10,2	13,7	11,4	4,1	0,1	5,6
Centro-Sul ¹	33,2	25,2	35,2	23,4	33,4	21,9	3,9	-0,6	4,4
100-250 mil									
Total da classe	2,2	8,4	1,5	9,5	1,4	7,9	12,6	11,2	16,0
Estado de São Paulo	1,6	1,7	1,0	2,6	1,2	1,9	5,4	5,8	9,2
Centro-Sul ¹	1,6	4,9	1,0	6,8	1,2	5,9	11,2	11,6	15,5
250-500 mil									
Total da classe	—	3,9	—	1,9	—	2,0	—	—	—
Estado de São Paulo	—	1,3	—	1,4	—	1,6	—	—	—
Centro-Sul ¹	—	1,3	—	1,4	—	1,6	—	—	—
Áreas metropolitanas ²									
Total da classe	41,9	42,2	50,5	60,3	60,1	66,6	5,3	2,4	7,1
Estado de São Paulo	12,4	14,9	23,4	36,1	32,8	43,0	6,3	3,7	8,0
Centro-Sul ¹	33,5	34,2	44,9	55,7	56,1	63,0	5,4	2,6	7,2
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	5,3	1,5	6,6

Fonte: Censos demográficos. (1950 e 1970) e IPEA.

¹ O Centro-Sul é constituído dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Rio de Janeiro, São Paulo Minas Gerais e Guanabara.

² Foram consideradas as áreas metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre, de acordo com definição da Lei Complementar enviada ao Congresso Nacional, mais a do Rio de Janeiro.

Do quadro 3 depreende-se, ainda, a expressão regional do desenvolvimento industrial-urbano. A área metropolitana de São Paulo detém isoladamente, em 1970, 36% e 43%, respectivamente, do emprego industrial e do VTI, enquanto que as demais áreas metropolitanas do Centro-Sul (Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre e Curitiba) acrescen-

tam, naquele ano, mais 20%, aproximadamente, em cada uma das variáveis examinadas. O que realmente chama atenção neste quadro é a elevadíssima concentração das variáveis POI e VTI no Centro-Sul, para todas as classes de tamanho urbano. Em termos relativos, todavia, é na classe dos centros intermediários que se verificaram as maiores possibilidades de desconcentração geográfica.

O quadro 4 apresenta, por sua vez, uma comparação para o ano de 1970, dos graus de industrialização de diferentes centros pertencentes à mesma classe de tamanho urbano (centros intermediários com população entre 100 e 250 mil habitantes). Nota-se que esta classe, embora com um número reduzido de centros e apresentando características de homogeneidade, possui elevados coeficientes de variação das relações selecionadas como representativas da função industrial. As relações POI/PU e POI/PEA apresentam médias mais elevadas nas regiões Sudeste e Sul que no Nordeste menos desenvolvido. Os coeficientes de variação, por outro lado, também são mais elevados nas duas primeiras regiões. Este fato deve-se mais à forte influência dos centros altamente industrializados (para os padrões brasileiros) desta classe, que estão ali localizados. Um aspecto interessante a ser notado na região Sudeste é que os valores mais baixos das relações POI/PU e POI/PEA correspondem a maiores distâncias do centro em relação ao eixo formado pelas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. Quando examinada, por sua vez, a relação entre empregados e população economicamente ativa, as médias das cidades do Nordeste e Sul são mais baixas que as da região Sudeste e os coeficientes de variação mais elevados. Isto poderia indicar que há maior homogeneidade da classe no que diz respeito ao emprego total na região mais desenvolvida, abrindo-se maiores oportunidades no quaternário e terciário superior como decorrência de um processo espontâneo de consolidação de uma estrutura industrial e revelando-se aí o caráter necessário da industrialização.

Por conseguinte, mesmo nos centros que apresentam grande potencial de desenvolvimento e de redução relativa da concentração industrial, as disparidades regionais manifestam-se de forma marcante. Cabe lembrar que foram excluídas, no quadro 4, as cidades da classe que pertencem às áreas metropolitanas.

Convém, desse modo, examinar o processo de desenvolvimento urbano no contexto das desigualdades regionais, voltando a atenção para as implicações da problemática regional sobre a estruturação e formação de desequilíbrios no sistema de cidades. É o que será visto no item 4, que se segue.

Quadro 4

Diversidade de funções para cidades pertencentes à mesma classe de tamanho urbano (100-250 mil) ano de 1970 — população em mil habitantes

Cidades ¹	População urbana (100-250 mil)	POI PU	POI PEA	Número de empregados PEA
São Luís	205	1,23	20,87	70,05
Teresina	190	0,65	19,67	59,51
João Pessoa	213	1,18	13,80	76,47
Campina Grande	163	1,79	19,31	60,18
Caruaru	103	1,33	16,99	52,97
Maceió	243	2,13	23,02	79,28
Aracaju	180	1,88	26,15	75,94
Feira de Santana	134	1,06	17,29	57,61
Nordeste				
Média		(1,41)	(19,64)	(66,50)
Coef. de variação ²		(32,5%)	(18,2%)	(14,2%)
S. J. dos Campos	130	11,01	44,38	84,11
Jundiaí	146	13,11	48,38	83,26
Sorocaba	166	6,39	37,49	81,02
Piracicaba	128	6,89	31,32	75,63
Taubaté	100	5,95	32,80	81,20
Ribeirão Preto	196	3,54	23,58	80,61
Bauru	121	2,67	21,04	83,24
S. J. R. Preto	110	1,54	17,68	75,15
Campos	176	3,63	37,67	73,81
Volta Redonda	121	13,39	53,16	88,32
Vitória	132	1,27	19,67	80,00
Governador Valadares	130	0,93	17,84	66,20
Juiz de Fora	219	4,07	28,80	80,94
Uberaba	109	1,63	18,22	70,45
Uberlândia	112	1,45	20,24	67,58
Petrópolis	154	11,12	26,60	82,27
Sudeste				
Média		(5,54)	(29,93)	(78,36)
Coef. de variação ²		(76,6%)	(37,2%)	(7,7%)
Londrina	167	1,95	16,01	64,95
Florianópolis	126	1,03	16,66	78,43
Caxias do Sul	107	11,82	39,92	69,95
Pelotas	150	3,50	22,39	66,65
Rio Grande	100	5,47	24,49	74,61
Joinville	111	13,91	26,50	—
Santa Maria	121	0,72	13,44	67,61
Sul				
Média		(5,49)	(22,80)	(70,37)
Coef. de variação ²		(89,8%)	(36,3%)	(6,7%)
Brasil ³				
Média		(4,46)	(25,66)	(73,60)
Coef. de variação ²		(95,3%)	(39,59)	(11,8%)

Fonte: *Censo Demográfico de 1970*.

¹ Estão excluídos os centros urbanos desta classe pertencentes às áreas metropolitanas.

² O coeficiente de variação é a relação do desvio-padrão com a média.

³ Referente à classe de 100 a 250 mil habitantes.

4. Desigualdades regionais e desequilíbrios no sistema de cidades

4.1 A dimensão regional do desenvolvimento urbano

O que se pode deprender da análise histórica do desenvolvimento do setor urbano no Brasil é que, nos sucessivos ciclos de predomínio de atividades extrativas ou agrícolas e, conseqüentemente, de deslocamento físico da fronteira econômica e das regiões-núcleo, a instabilidade da hierarquia urbana (refletindo os desequilíbrios no processo de crescimento do sistema de cidades) não se deveu somente aos efeitos de mudanças nos tamanhos e funções econômicas das cidades. A localização das unidades urbanas e a influência dos desequilíbrios regionais tiveram um papel fundamental e este último aspecto é o tema principal do item 4 do presente trabalho.

Foi visto anteriormente que, no Brasil, tanto o atual perfil de distribuição de tamanhos urbanos quanto o coeficiente de variação dos graus de industrialização para cidades situadas na mesma classe de tamanho tornariam inócuo o tratamento da problemática urbana a partir do nível local de decisão. Uma vez que os objetivos de crescimento neste nível tendem, por mimetismo, a se tornarem simétricos, a ausência de uma estratégia global para o sistema de cidades leva, freqüentemente, à exacerbação de interesses conflitantes e à alocação ineficiente de recursos escasso.⁵⁰ Carece o País, na realidade, da definição prévia de uma política e de um sistema de planejamento nacionais para o desenvolvimento urbano. A argumentação em termos de desequilíbrios interclasse bastaria por si mesma para justificar a liderança efetiva do Governo federal no planejamento do desenvolvimento urbano e a necessidade de serem evitados, de um lado, os critérios de simetria nas decisões federais e estaduais, bem como, de outro, a preponderância de avaliações no nível local sem sua subordinação aos objetivos e diretrizes provenientes dos níveis superiores de decisão. Há outro elemento, todavia, de complicação na montagem de um sistema nacional de planejamento urbano: as desigualdades regionais.

As desigualdades regionais constituem-se em fenômeno de universalidade aceita pelos economistas: a existência de dualismos regionais para todos os níveis de desenvolvimento e mesmo sua persistência no tempo, expressa esta última através da experiência histórica dos países mais

⁵⁰ Tolosa, Hamilton C. Política nacional ... cit. p. 146-7.

desenvolvidos, é comprovada pela investigação empírica.⁵¹ O que diferenciaria as economias em desenvolvimento daquelas maduras seria a acentuação das desigualdades regionais nas primeiras como decorrência do próprio processo de desenvolvimento. A acentuação dever-se-ia à emergência de fatores desequilibrantes de natureza cumulativa, quer quanto a movimentação de fatores de produção, quer quanto aos efeitos inter-regionais relacionados com a mudança social, difusão da tecnologia e inovações, além dos aspectos relacionados aos mecanismos multiplicadores da renda.⁵² Desta forma, se a tendência à aglomeração de atividades atua no sentido de diferenciar o espaço e estabelecer uma hierarquia regional e urbana, na qual se definem características de dominância e assimetria de efeitos. as desigualdades regionais, na medida em que aumentam, exacerbam, por sua vez, os desequilíbrios no sistema de cidades.

A consideração dos aspectos mais amplos do espaço, tendo em vista o inter-relacionamento das regiões entre si e com o sistema de cidades, é de fundamental importância na análise do desenvolvimento urbano, pois as unidades urbanas apresentam características socioeconômicas que divergem em magnitude e complexidade de acordo com sua estrutura econômica, classe de tamanhos e região onde se localizam. Além disso, quanto maiores forem as desigualdades regionais, maiores as diferenças no sistema de cidades de cada região, pois as distribuições de tamanho e as funções econômicas variarão significativamente em torno de valores médios nacionais.

Se lembrado que uma das características constitutivas do subdesenvolvimento é a forma de organização regional em que uma ou poucas regiões mais desenvolvidas (de caráter nodal e funcional) em torno de metrópole nacional coexistem com grandes extensões de regiões ou espaços

⁵¹ Williamson, J. G. Regional inequality and the process of national development: a description of the patterns. *Economic Development and Cultural Change*, v. 13, p. 3-45, 1965.

⁵² Ver, a respeito, Myrdal, Gunnar. *Economic theory and underdeveloped regions*. London, Duckworth, 1957. caps. 3-5: Hirschman, Albert O. *The strategy of economic development*. New Haven, Yale University Press, 1958. cap. 10. Apesar da considerável coincidência nas análises dos dois autores, Myrdal tem uma visão mais pessimista do problema das desigualdades regionais. Para ele o mecanismo de causalção circular cumulativa desfavoreceria sempre as regiões mais pobres agravando os desníveis regionais.

Já Hirschman considera as desigualdades como inevitáveis e condição mesma do processo de desenvolvimento, que por sua natureza é desequilibrante. Sua visão é mais otimista, na medida em que haveriam forças atuando no sentido de reverter, a partir de certo momento, a tendência aos fatores desequilibrantes difundindo efeitos para as regiões pobres, em escala maior que a polarização exercida pelas regiões ricas. Ambos defendem, todavia, a necessidade de intervenção governamental no sentido de atenuar desequilíbrios. O estudo de J. G. Williamson, citado, ao examinar a tendência histórica das desigualdades para 14 países, comprova mais a perspectiva de Hirschman, se bem que devem ser levadas em conta toda a atuação intervencionista governamental em diversos países através de organismos regionais (SVIMEZ, Sudene, etc.)

homogêneos ou simplesmente naturais, com estrutura acentuadamente núcleo-periferia,⁵³ pode-se atender melhor para o impacto do processo de regionalização sobre a estruturação do sistema de cidades em um país como o Brasil. Havendo indícios de que, no Brasil, as diferenças regionais tenham passado do ponto crítico de exacerbação, mesmo que não se possa identificar, de maneira segura, uma tendência de convergência nos níveis de renda *per capita* inter-regionais,⁵⁴ ainda assim os desequilíbrios no espaço geoeconômico brasileiro podem ser considerados como dos mais marcantes, comparativamente a outros países.

Cabe, por conseguinte, examinar algumas das inter-relações dos desequilíbrios regionais com o processo de desenvolvimento urbano brasileiro. Tal exame, fornecerá indícios sobre a necessidade de integrar o Sistema Nacional de Planejamento Urbano ao planejamento regional definido em termos nacionais.

4.2 As diferenciações regionais do desenvolvimento urbano no Brasil

Se, de um lado, o desenvolvimento urbano reflete as condições de desequilíbrio regional de um país, em que medida estas últimas podem ser atenuadas pelo primeiro, em virtude da diversificação dos padrões de consumo e as necessidades de investimentos nas cidades terem, em princípio, um grande potencial de promoção da equidade? No processo de urbanização recente, no Brasil, o setor urbano agregado teria contribuído para a redução dos desníveis regionais? Pelo quadro 5, pode-se verificar, inicialmente, que tais desníveis são, de fato, mais reduzidos no Setor Urbano agregado do que na economia em seu conjunto, se comparadas a renda urbana e a renda interna para as diferentes regiões, ambas expressas em termos *per capita*. Com efeito, a amplitude total de variação é cerca de 25% inferior para a renda urbana e a relação percentual do nível mais baixo de renda com o mais alto situa-se quase 10% acima da relação verificada para toda a economia. Analisados, todavia, estes índices no que diz respeito às modificações verificadas no período 1950-70, nota-se que no setor urbano estas modificações foram insignificantes, ou seja, não houve praticamente alteração nas diferenças regionais, medidas através da renda *per capita*.

⁵³ Geiger, Pedro P. *Reflexões sobre a regionalização*. Documento apresentado à XXV Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, Rio de Janeiro, jul. 1973, p. 6.

⁵⁴ Williamson, J. G. op. cit. p. 25-6.

Se for considerado que as reduzidas taxas de crescimento médio anual da renda urbana *per capita* no período em questão — especialmente nas regiões mais desenvolvidas — deveram-se a fortes pressões demográficas a que esteve sujeito o setor em virtude das correntes migratórias campo-cidade, pode-se admitir que os desequilíbrios regionais vistos globalmente atenuaram-se através do papel amortecedor exercido pelas cidades.⁵⁵ O fato de os desequilíbrios regionais no setor urbano não se terem intensificado nos últimos 20 anos, período de aceleradas urbanização e industrialização, pode situá-lo, de certa forma, com fator estabilizante, principalmente se considerados os elevados graus de concentração geográfica da industrialização.

Quadro 5

Brasil: renda interna e renda urbana *per capita* — distribuição por regiões (1950/70)

Regiões	Renda interna <i>per capita</i> (em milhões de cruzeiros de 1970)		Renda urbana <i>per capita</i> (em cruzeiros de 1970)		Taxas de crescimento 1950-70	
	1950	1970	1950	1970	Renda interna <i>per capita</i>	Renda urbana <i>per capita</i>
Norte	401,15 (47,59)	705,59 (52,85)	900,71 (55,89)	1 246,69 (66,54)	(2,9)	(1,6)
Nordeste	356,83 (42,33)	609,64 (45,66)	775,37 (48,04)	938,35 (50,08)	(2,7)	(1,0)
Sudeste	1 273,13 (151,03)	1 965,02 (147,18)	2 017,26 (124,99)	2 349,61 (125,41)	(2,2)	(0,8)
Sul	909,60 (107,91)	1 370,53 (102,65)	1 788,25 (110,80)	1 949,85 (104,07)	(2,1)	(0,5)
Centro Oeste	457,90 (54,32)	764,15 (57,23)	817,69 (50,67)	924,71 (49,36)	(1,7)	(0,6)
Brasil	842,91 (100,00)	1 335,15 (100,00)	1 613,89 (100,00)	1 873,54	(2,3)	(0,8)
Amplitude total de variação	108,70	101,52	76,95	76,05	—	—
Menor nível de renda como % do maior nível	28,1%	31,0%	38,4%	39,9%	—	—

Fonte: *Censo Demográfico*. IBGE.
Conjuntura Econômica, FGV.

⁵⁵ Embora os dados de renda interna por estado, a partir dos quais foram agregados os dados regionais, sejam de confiabilidade limitada, não seria de todo irrealista a hipótese de redução nos desníveis regionais expressa em termos da renda interna *per capita*.

É interessante notar, por outro lado, que mesmo tendo havido uma substancial retenção de migrantes nos centros intermediários e pequenos, foi na verdade a distribuição territorial desequilibrada das atividades econômicas urbanas que preservou um considerável grau de desequilíbrio no sistema de cidades, na medida em que os grandes centros continuaram a atrair importantes contingentes populacionais.⁵⁶ É natural que os migrantes busquem prioritariamente os centros onde se localizam as oportunidades de emprego, que são, de modo geral, aqueles situados nas — ou próximos às — áreas metropolitanas. Sendo estas oportunidades de emprego limitadas, face à pressão migratória, parece lógico que o crescimento da renda gerada no setor urbano se faça a um ritmo que mal dá para cobrir aquela pressão, mesmo nos centros mais dinâmicos. Isto explicaria a estagnação nos níveis de renda urbana *per capita*, especialmente nas partes mais desenvolvidas do País.

Desta forma, as cidades, de modo geral, têm-se constituído nos últimos 20 anos em repositório do grande volume de mão-de-obra oriundo do setor rural. Mas se este processo de maior ou menor capacidade de absorção efetiva em empregos produtivos tem variado de acordo com sua estrutura econômica, são as condições regionais que determinam, em última análise, as diferenças fundamentais no panorama urbano brasileiro, independentemente da classe de tamanho ou simples especialização funcional.⁵⁷

Partindo deste quadro geral, quais seriam, todavia, as diferenciações regionais no âmbito do próprio setor urbano? Pelo quadro 6, observa-se inicialmente, que, para o País como um todo, entre 1950 e 1970 o ritmo de crescimento da população urbana pelas diferentes classes de tamanho apresenta-se elevado. Consideradas as diversas regiões, todavia, nota-se diferenças significativas não somente no crescimento da população urbana total, como também e principalmente nas diversas classes. Assim, por exemplo, os centros médios superiores apresentaram excepcional dinamismo, no período, no Sudeste, Nordeste e Sul, enquanto que centros médios inferiores se mostraram dinâmicos no Sul e Centro-Oeste e os centros pequenos apenas no Centro-Oeste.

O quadro 7 mostra, por sua vez, a evolução dos graus de urbanização e industrialização por estados e regiões no período 1950-70. Observa-se, inicialmente, que, pelas características do processo de industriali-

⁵⁶ Ver, a este respeito, Mata, Milton da. Urbanização e migrações internas. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, número especial dedicado ao desenvolvimento urbano, Rio de Janeiro, p. 715-46, out. 1973.

⁵⁷ Cf. os quadros 3 e 4 deste trabalho.

zação já apontadas, a grande expansão no processo de urbanização foi acompanhada de uma redução no grau de industrialização. Isto é válido para todos os estados e regiões, muito embora o revigoramento da industrialização através dos incentivos fiscais na década de 1960 tenha evitado, em alguns estados, declínios em ritmo semelhante ao observado na década de 1950.

Quadro 6

Brasil: população urbana por classes de tamanho urbano distribuída por regiões — 1950/70
— em mil habitantes —

Regiões	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Cidades pequenas (> 20 mil)						
1950	267	2 722	3 717	1 267	318	8 291
1970	540	5 019	5 467	2 890	1 314	15 230
Médias inferiores (20-100 mil)						
1950	90	924	1 980	530	95	3 619
1970	213	1 925	5 001	2 010	398	547
Médias superiores (100-250 mil)						
1950	225	205	367	133	—	930
1970	—	1 579	3 957	1 047	132	6 715
Grandes inferiores (250-500 mil)						
1950	—	389	341	380	—	1 110
1970	286	521	2 431	—	649	3 887
Grandes superiores (500-1 000 mil)						
1950	—	512	—	—	—	512
1970	611	842	729	1 487	—	3 669
Metrópolis (< 1 000 mil)						
1950	—	—	4 320	—	—	4 320
1970	—	2 095	11 492	—	—	13 587
População urbana total						
1950	582	4 752	10 725	2 310	413	18 782
1970	1 650	11 981	29 077	7 434	52 635	
Taxas de crescimento 1950-70						
Pequenas	3,6	3,1	2,0	4,2	7,4	3,1
Médias inferiores	4,4	3,8	4,7	6,9	7,4	5,0
Médias superiores	—	10,8	12,6	10,9	—	10,4
Grandes inferiores	—	1,5	10,3	—	—	6,5
Grandes superiores	—	2,5	—	—	—	10,3
Metrópoles	—	—	5,0	—	—	5,9
Total	5,3	4,7	5,1	6,0	9,4	5,3

Fonte: *Censo Demográfico de 1950 e Síntese Preliminar do Censo de 1970* (População recenseada).

Apesar dos graus de industrialização prevalentes em 1950 estarem situados muito acima daqueles verificados em 1970, sem dúvida o período 1950-70 foi o de consolidação e expansão de um setor industrial tecno-

logicamente avançado, através de um processo persistente e com poucas interrupções. O grande desenvolvimento industrial não trouxe, todavia, uma expansão da participação relativa do emprego industrial no total da população urbana.

Assim, o declínio no grau de industrialização revelaria, de um lado, a grande expansão do setor serviços nas cidades (decorrência do próprio processo de expansão industrial) e, de outro, as características de um setor industrial tecnologicamente avançado que, ao que tudo indica, não exerceu — nem exercerá — o papel de grande absorvedor de mão-de-obra, mas sim o de indutor de atividades terciárias superiores e quaternárias.⁵⁸ Mas o que deve ser ressaltado no quadro 7 é que apesar do intenso ritmo de urbanização da região Sudeste no período, o coeficiente de variação dos graus de urbanização estaduais declinou ligeiramente (de 29% a 27%), enquanto aquele relativo aos graus de industrialização aumentou consideravelmente (de 62% a 78%), indicando um processo de forte concentração do emprego industrial. Por outro lado, convém ressaltar que o coeficiente de variação do grau de urbanização chegou em 1970 a cerca de 1/3 do referente ao grau de industrialização.

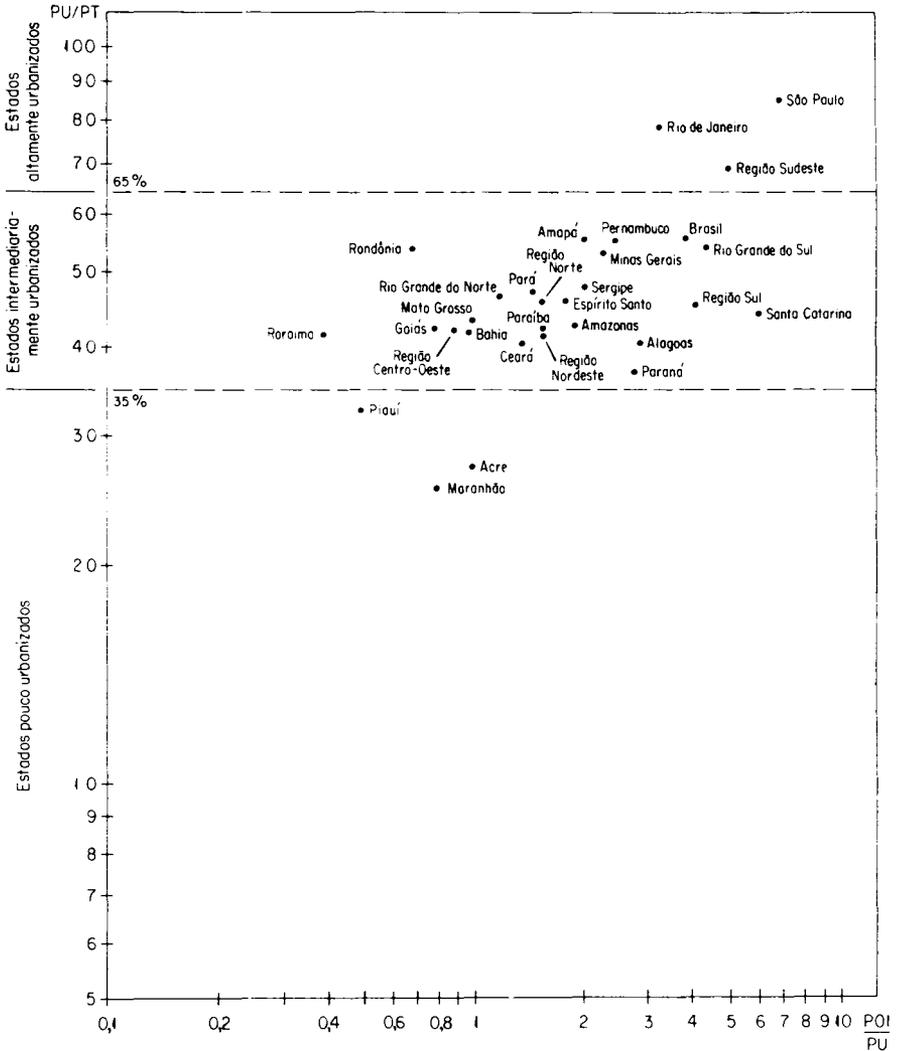
Tomando-se, por outro lado, as relações entre os graus de urbanização e de industrialização por unidades da federação para o ano de 1970 (gráfico 3), pode-se, por analogia à análise feita no item 3 para um conjunto de países, observar que: a) só existem dois estados altamente urbanizados no Brasil, isto é, com grau de urbanização superior a 65% (São Paulo e Rio de Janeiro);⁵⁹ b) só existem três estados com grau de urbanização inferior a 35% (Piauí, Acre e Maranhão); c) todos os demais estados e territórios são intermediariamente urbanizados ($35\% < PU/PI < 65\%$); d) nenhuma unidade da federação apresenta grau de industrialização acima dos 10% e apenas duas (São Paulo e Santa Catarina) situam-se acima dos 6%; e) podem ser depreendidos, de um lado, “padrões” mais desenvolvidos de urbanização (São Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, estes dois últimos com uma tendência do tipo “Europa Central”), e, de outro, aqueles nitidamente subdesenvolvidos (Maranhão, Piauí e Acre), prevalecendo, todavia, para a maioria das unidades da federação o “padrão” de uma urbanização em desenvolvimento.

⁵⁸ Ver, a este respeito, Almeida, Wanderly M. de. Variação do emprego no quadro urbano: o setor serviços. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, número especial dedicado ao desenvolvimento urbano, Rio de Janeiro, p. 747-74, out. 1973.

⁵⁹ O Estado da Guanabara e o Distrito Federal, pelas suas características peculiares, não foram considerados na *cross-section* entre os graus de urbanização e industrialização para o ano de 1970.

Gráfico 3

Brasil: Grau de urbanização e industrialização
(ano de 1970 *)



* Os dados de ocupação na indústria de transformação são para 1969.

Fonte - Transformação Industrial 1969. IBGE.

Conjuntura Econômica FGV.

Censo Demográfico. 1970. IBGE.

Quadro 7

Brasil: evolução dos graus de urbanização e de industrialização por estados e regiões da federação 1950/1960/1970

— em percentagens —

Estados e regiões	1950		1960		1970	
	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)
Rondônia	37,4	1,9	43,6	1,7	51,9	0,7
Acre	18,5	1,2	21,2	1,3	27,8	1,0
Amazonas	26,8	3,1	33,2	1,9	42,6	1,9
Roraima	28,3	4,7	43,1	0,4	42,1	0,4
Pará	34,6	3,1	40,7	1,9	47,2	1,5
Amapá	37,1	2,7	51,4	6,5	54,8	2,0
REGIÃO NORTE	31,1	3,0	37,8	2,0	45,2	1,6
Maranhão	7,3	3,8	18,0	3,1	25,4	0,8
Piauí	16,3	1,4	23,6	1,5	32,3	0,5
Ceará	25,2	3,2	33,7	1,8	40,3	1,4
Rio Grande do Norte	26,2	5,5	37,6	2,8	46,6	1,2
Paraíba	26,7	6,4	35,1	2,4	41,7	1,6
Pernambuco	34,4	7,8	44,9	3,9	54,5	2,5
Alagoas	26,2	8,7	33,7	4,6	40,0	2,9
Sergipe	31,8	8,1	38,9	4,8	46,2	2,0
Bahia	25,9	3,4	34,8	2,4	41,4	1,0
REGIÃO NORDESTE	26,4	5,3	34,2	2,9	41,8	1,6
Minas Gerais	30,1	5,8	40,2	3,6	53,0	2,3
Espírito Santo	22,6	5,0	31,9	2,6	45,4	1,8
Rio de Janeiro	47,5	8,5	61,0	5,3	77,1	3,3
Guanabara ¹	—	8,7	—	5,5	—	4,6
São Paulo	52,6	12,0	62,8	10,2	80,4	7,1
REGIÃO SUDESTE	42,0	9,5	53,4	7,1	69,5	5,1
Paraná	25,0	9,1	31,0	5,2	36,4	2,8
Santa Catarina	23,2	14,7	32,4	10,0	43,2	6,3
Rio Grande do Sul	34,1	8,9	44,9	5,5	53,6	4,4
REGIÃO SUL	29,4	9,8	37,6	6,1	44,6	4,2
Mato Grosso	34,1	2,6	40,0	2,1	43,1	1,0
Goiás	20,2	1,8	30,7	1,2	42,3	0,8
Distrito Federal ¹	—	—	—	—	—	0,9
REGIÃO CENTRO-OESTE	44,1	2,1	33,6	1,6	42,6	0,9
BRASIL	36,2	8,1	47,6	5,6	55,9	3,9
Coef. de variação ²	(29%)	(62%)	(28%)	(70%)	(27%)	(78%)

Fonte: IBGE.

$$(A) = \text{Grau de urbanização} = \frac{\text{população urbana}}{\text{população total}} \times 100$$

$$(B) = \text{Grau de industrialização} = \frac{\text{ocupação na indústria}}{\text{população urbana}} \times 100$$

¹ Não foram considerados os graus de urbanização, face a peculiaridade destas unidades federativas.

² O coeficiente de variação representa a relação entre o desvio-padrão e média.

O gráfico 4 (tabela 3) apresenta as relações entre o grau de urbanização e o coeficiente de industrialização para os estados e territórios brasileiros. Ainda por analogia ao que foi visto no item 3, observa-se que apenas São Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Pernambuco e Alagoas (estes dois últimos por influência da agroindústria açucareira) apresentam a relação entre VTI e renda interna, definida como coeficiente de industrialização, igual ou acima de 20%. Em linhas gerais, verifica-se o mesmo alinhamento do gráfico anterior.

Tabela 3
Brasil: grau de urbanização e coeficiente de industrialização
 — ano de 1970 —

Estados e regiões	PU/PT	VTI/RI
Rondônia	51,9	1,2
Acre	27,8	5,2
Amazonas	42,6	16,3
Roraima	42,1	1,1
Pará	47,2	9,0
Amapá	54,8	2,1
REGIÃO NORTE	45,2	8,6
Maranhão	25,4	5,3
Piauí	32,3	4,7
Ceará	40,3	12,1
Rio Grande do Norte	46,6	9,9
Paraíba	41,7	13,0
Pernambuco	54,5	24,2
Alagoas	40,0	20,2
Sergipe	46,2	12,4
Bahia	41,4	11,4
REGIÃO NORDESTE	41,8	14,5
Minas Gerais	53,0	21,4
Espírito Santo	45,4	12,9
Rio de Janeiro	77,1	47,0
Guanabara ¹	—	30,9
São Paulo	80,4	56,2
REGIÃO SUDESTE	69,5	44,7
Paraná	36,4	15,9
Santa Catarina	43,2	32,1
Rio Grande do Sul	53,6	24,2
REGIÃO SUL	44,6	22,3
Mato Grosso	43,1	7,5
Goiás	42,3	7,5
Distrito Federal ¹	—	10,0
REGIÃO CENTRO-OESTE	42,6	7,8
BRASIL	55,9	27,3 ²

Fonte: IBGE. *Censo Demográfico de 1970*.

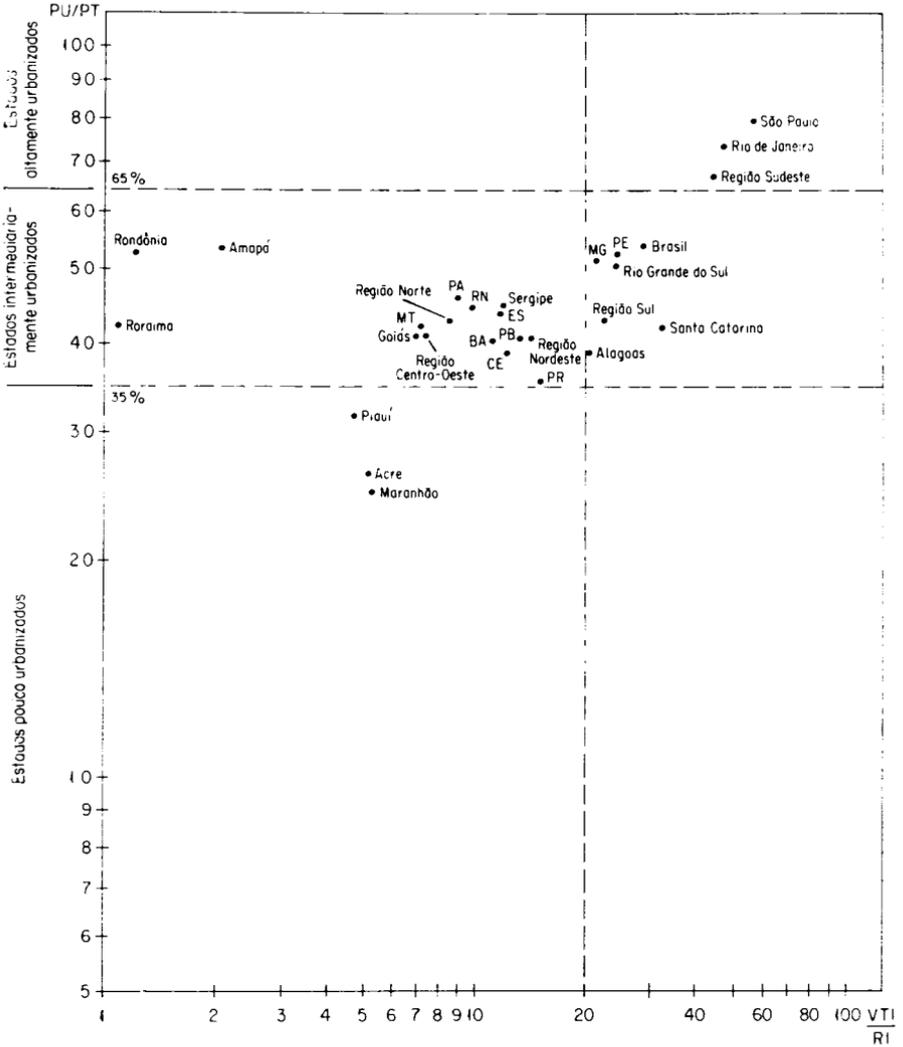
FGV. Centro de Contas Nacionais.

¹ Não foram considerados os graus de urbanização, face a peculiaridade destas unidades federativas.

² Considerada a relação VTI/P.B.

Gráfico 4

Brasil: Grau de urbanização e coeficiente de industrialização
(ano de 1970 *)



* Os dados de valor da transformação industrial e de renda interna são para 1969.

Fonte - Transformação Industrial, 1969. IBGE.

Conjuntura Econômica, FGV.

Censo Demográfico, 1970. IBGE.

Abre-se, por conseguinte, uma interessante perspectiva para a análise do problema das desigualdades regionais: se a urbanização em si não agravou aquelas desigualdades, contribuindo, de certa forma, até para reduzi-las, a industrialização as têm agravado, na medida em que a localização industrial tem-se concentrado. Assim, são os próprios padrões locais do desenvolvimento econômico que devem ser revistos,⁶⁰ num planejamento interativo com o do sistema de cidades. Desta forma, o desenvolvimento urbano poderá converter-se, efetivamente, em suporte de uma política de desenvolvimento regional definida em termos nacionais.

Cabe lembrar que a desconcentração industrial concebida em termos de localização regional do desenvolvimento nacional deve constituir-se em um dos objetivos principais de uma política regional-urbana. Todavia, face ao reduzido potencial de absorção de mão-de-obra no setor secundário e ao estágio atual de industrialização, a desconcentração industrial será sempre uma condição necessária, mas não suficiente para dinamizar o crescimento dos centros de tamanho médio (principalmente os médio-superiores com tamanho de 100 a 250 mil habitantes) e promover maior dispersão espacial do sistema de cidades. Uma política orientada de investimentos governamentais na infra-estrutura econômica e de desconcentração de atividades terciárias superiores e quaternárias, tendo em vista a facilidade de comunicações a média e longa distâncias, deve-se constituir na pedra de toque de uma política urbana que se preocupe efetivamente com a ocupação mais equilibrada do espaço.

Vale ressaltar, entretanto, que o crescimento das cidades médias dependerá ainda por muito tempo, em nosso País, da própria estruturação do espaço metropolitano — pois a posição geográfica das cidades médias em relação às metrópoles tem, no Brasil, grande significação para os fenômenos de desconcentração a partir da metrópole — bem como da complexidade e solidariedade de ligações com os núcleos metropolitanos.⁶¹

4.3 As desigualdades regionais vistas através do sistema de cidades

O processo de urbanização brasileiro inscreve-se por conseguinte, num contexto de desigualdades regionais tão acentuadas, que sua compreensão mais abrangente só se torna possível a partir da desagregação do sistema de cidades em subsistemas regionais, cujos perfis de distribuição de tamanhos apresentam-se bastante diferenciados em função daquelas desigualdades.

⁶⁰ Mata, Milton da. op. cit. p. 731-2.

⁶¹ Barat, Josef & Geiger. Pedro P. cit. p. 671.

Pelo quadro 8, que apresenta a distribuição da população urbana por classes de tamanho urbano e por regiões para os anos de 1950 e 1970, pode-se constatar, inicialmente, uma relativa desconcentração populacional da região Sudeste em favor do Sul e do Centro-Oeste, no que diz respeito aos centros pequenos e médios inferiores. A emergência de grandes centros no Sul e Norte, relativamente ao predomínio absoluto do Nordeste em 1950, é outra constatação interessante, assim como a emergência das metrópoles nordestinas. Mas o que realmente cabe ressaltar é o aumento da participação relativa da população urbana da região Sudeste nos centros médios superiores: em 1970, nada menos de 2/3 da população desta classe concentrava-se no Sudeste e, nesta região, a participação percentual da população desta classe no total da sua população urbana era de 22% (para apenas 6,6% em 1950). O fortalecimento dos centros de porte médio superior, ao longo das duas últimas décadas, teria sido, por-

Quadro 8

Brasil: população urbana por classes de tamanho urbano distribuída por regiões — 1950/70

— porcentagem em relação aos totais —

Regiões	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste		Brasil	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Cidades pequenas (< 20 mil)												
1950	45,9	3,2	57,3	32,8	34,7	44,8	54,8	15,4	77,0	3,8	44,1	100,0
1970	32,7	3,5	41,9	33,0	18,8	35,9	38,9	19,0	52,7	8,6	28,9	100,0
Médias inferiores (20-100 mil)												
1950	15,5	2,5	19,4	25,5	18,5	54,7	22,9	14,6	23,0	2,7	19,3	100,0
1970	12,9	2,2	16,1	20,2	17,2	52,4	27,0	21,0	16,0	4,2	18,1	100,0
Médias superiores (100-250 mil)												
1950	38,6	24,2	4,3	22,0	3,4	39,5	5,8	14,3	—	—	5,0	100,0
1970	—	—	13,2	23,5	13,6	58,9	14,1	15,6	5,3	2,0	12,7	100,0
Grandes inferiores (250-500 mil)												
1950	—	—	8,2	35,1	3,2	30,7	16,5	34,2	—	—	5,9	100,0
1970	17,3	7,4	4,3	13,4	8,4	62,5	—	—	26,0	16,7	7,4	100,0
Grandes superiores (500-1 000 mil)												
1950	—	—	10,8	100,0	—	—	—	—	—	—	2,7	100,0
1970	37,1	16,7	7,0	22,9	2,5	19,9	20,0	40,5	—	—	7,0	100,0
Metrópoles (> 1 000 mil)												
1950	—	—	—	—	40,2	100,0	—	—	—	—	23,0	100,0
1970	—	—	17,5	15,4	39,5	84,5	—	—	—	—	25,8	100,0
População urbana total												
1950	100,0	3,0	100,0	25,3	100,0	57,1	100,0	12,3	100,0	2,3	100,0	100,0
1970	100,0	3,1	100,0	22,8	100,0	55,3	100,0	14,1	100,0	4,7	100,0	100,0

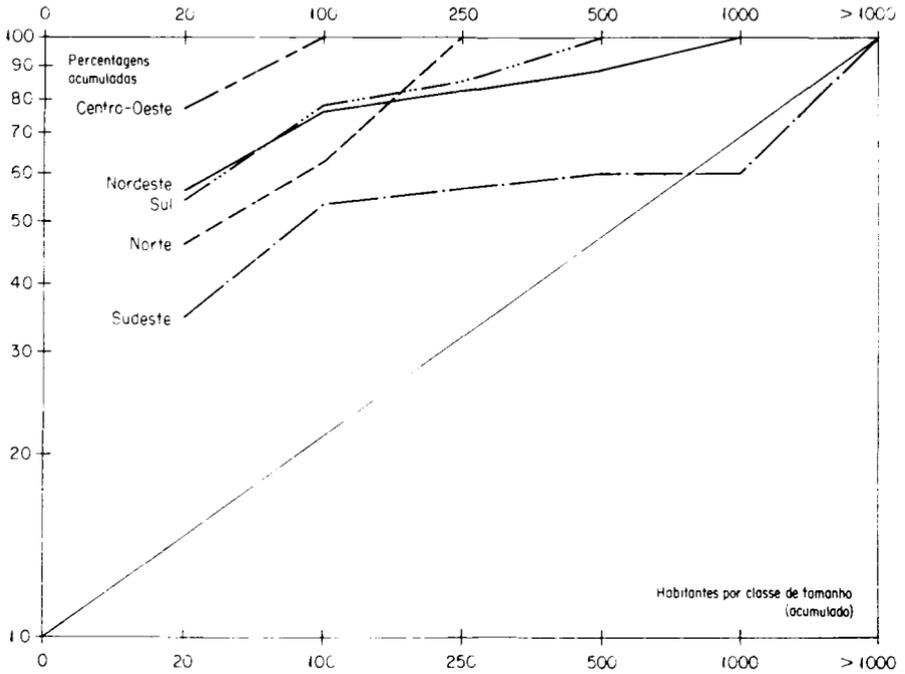
Fonte: *Censo Demográfico de 1950 e Sinopse Preliminar do Censo de 1970* (População recenseada).

A) % da classe em relação ao total da região.

B) % da classe em relação ao total do Brasil.

Gráfico 5

Brasil: Distribuição percentual acumulada da população urbana por classe de tamanho (ano de 1950)

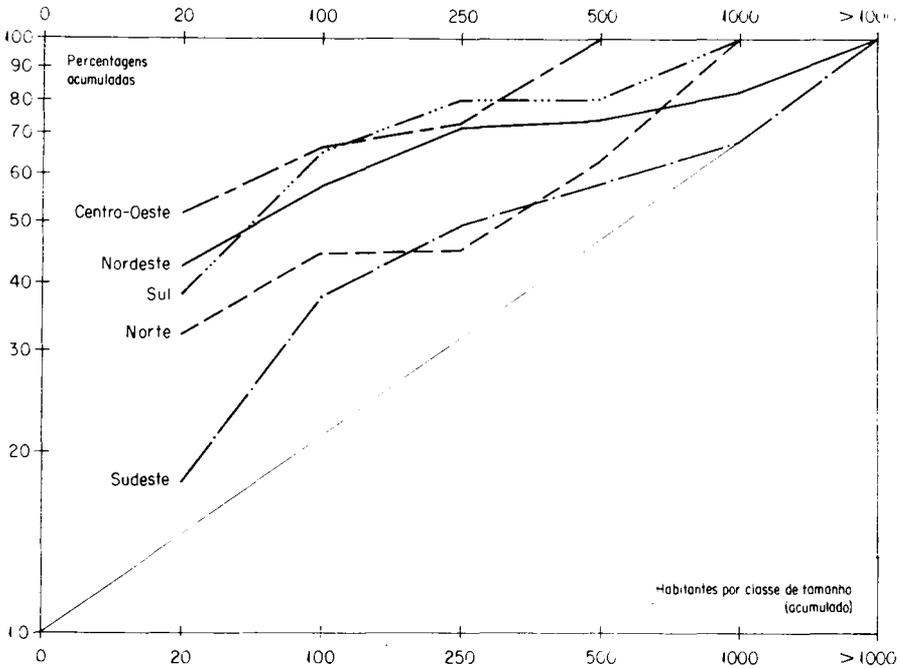


tanto, um fenômeno mais ligado ao processo de desenvolvimento da região Sudeste.

O quadro 8 mostra, ainda, que, em grau maior ou menor, as regiões brasileiras apresentam uma distribuição da população urbana por classes de tamanho urbano do tipo intermediário entre as formas log-normal e primaz. Os gráficos 5 e 6 (quadro 8) mostram a atenuação das distribuições primazes nas diferentes regiões brasileiras entre 1950 e 1970. A região Sudeste, por exemplo, já apresenta, em 1970, distribuição de tamanhos urbanos próxima à forma log-normal. Cabe notar, entretanto, que as diferenças nos padrões de distribuição entre as regiões são importantes, na medida em que as classes se apresentam com um elevado coeficiente de variação e algumas delas, inclusive, desfalcadas. Todavia, para examinar melhor os graus de primazia nos diferentes estados e regiões (não do ponto de vista demográfico, mas sim do econômico) pode-se recorrer ao quadro 9, que mostra, inicialmente, as relações entre os graus de industrialização da cidade principal de cada estado e aquele relativo ao estado

Gráfico 6

Brasil: Distribuição percentual acumulada da população urbana por classe de tamanho (ano de 1970)



como um todo. Estas relações fornecem um indício da primazia, em termos de atividade industrial (através da variável aproximativa Emprego) da cidade principal (mais populosa) no âmbito de cada estado. O mesmo quadro mostra, em seguida, relações entre a participação do emprego industrial no emprego total (este último expresso através da variável aproximativa População Economicamente Ativa) nas cidades principais e estados. Neste caso, é possível medir o grau de concentração da atividade industrial na cidade principal relativamente à distribuição daquela atividade no espaço estadual que serve de referência.⁶² Cabe lembrar

⁶² Representando os índices *A* e *E* os valores das variáveis POI, PU e PEA, respectivamente, para a cidade principal e o estado, foram estabelecidos dois tipos de relação:

$$r_1 = \frac{(POI/PU)_A}{(POI/PU)_E} = \frac{(POI)_A / (POI)_E}{(PU)_A / (PU)_E}$$

$$r_2 = \frac{(POI/PEA)_A}{(POI/PEA)_E} = \frac{(POI)_A / (POI)_E}{(PEA)_E / (PEA)_E}$$

Para $r_1 > 1$, maior a primazia, em termos estaduais, quanto maiores os valores de r_1 . Valores maiores que a unidade para r_2 , indicam, por sua vez, maior concentração da atividade industrial na cidade principal.

que a variável POI refere-se à indústria de transformação. Observa-se que, de modo geral, sendo as cidades principais as capitais dos estados, estas apresentam elevados graus de primazia e concentração, em termos industriais, com a exceção marcante de Florianópolis, São Luís, Teresina, Fortaleza, Salvador e Goiânia são as que apresentam os maiores índices de primazia e concentração, como cidades principais.

Quadro 9

Índice de primazia das cidades principais e concentração da atividade industrial — ano de 1970

Cidades principais e estados	$\frac{(POI/PU)_A}{(POI/PU)_E}$	$\frac{(POI/PEA)_A}{(POI/PEA)_E}$
	Manaus (AM)	1,15
Belém (PA)	1,13	9,34
São Luís (MA)	1,50	32,13
Teresina (PI)	1,40	34,51
Fortaleza (CE)	1,36	12,00
Natal (RN)	1,08	8,34
João Pessoa (PB)	0,75	5,73
Recife (PE)	1,16	4,38
Aracaju (SE)	0,95	8,25
Salvador (BA)	1,20	17,97
Belo Horizonte (MG)	0,78	5,90
Vitória (ES)	0,72	6,81
Rio de Janeiro (RJ + GB)	1,10	2,18
São Paulo (SP)	1,18	2,40
Curitiba (PR)	1,14	8,58
Florianópolis (SC)	0,16	1,86
Porto Alegre (RS)	1,07	3,25
Campo Grande (MT)	1,10	14,04
Goiânia (GO)	1,38	15,10

Fonte: IBGE. *Censo Demográfico de 1970*.

4.4 Aspectos redistributivos da ação governamental

As desigualdades regionais, quando vistas através do sistema de cidades, permitem constatar que, o Brasil, por trás do processo de incremento demográfico nos centros urbanos em ritmo elevado e da instabilidade na hierarquia urbana, revela-se um processo de concentração de investimentos. Como os ramos mais dinâmicos da atividade industrial (e os investimentos públicos complementares a sua produção e consumo) concen-

tram-se basicamente nos centros urbanos e microrregiões que já dispõem de economias de aglomeração, observa-se uma tendência cumulativa no sentido de confinamento das oportunidades de emprego industrial e da capacidade de adição de valor a um número reduzido de áreas metropolitanas, especialmente as localizadas no Sudeste.

Ainda que em termos meramente demográficos possa ser vislumbrada uma tendência à atenuação nos desequilíbrios na hierarquia urbana, as variáveis econômicas representativas do processo de industrialização encarregam-se de mostrar o agravamento de desequilíbrios no sistema de cidades. Isto porque o processo de crescimento de cidades individualmente ou a expansão do sistema urbano agregado pode-se dar, na verdade, com um certo grau de independência do processo de industrialização, pois os investimentos nos ramos dinâmicos da indústria de transformação se fazem com um sentido cada vez mais poupador de mão-de-obra, independentemente de sua localização geográfica.

Desta forma, mesmo admitindo que o grau de complexidade tecnológica de nossa indústria de transformação permita que o investidor privado ou público possa instalar-se praticamente em qualquer parte sem perda sensível nos níveis de produtividade,⁶³ é de se duvidar que, sem uma ação consciente e planejada do poder público, possa haver substanciais modificações na distribuição espacial dos investimentos e, conseqüentemente, uma atenuação em futuro imediato dos desníveis nas variáveis econômicas representativas dos processos de industrialização, em particular, e de desenvolvimento, em geral.

É necessária, por conseguinte, a ação governamental, especialmente do Governo federal, no sentido de melhor localizar regionalmente o desenvolvimento nacional, permitindo através de investimentos na infra-estrutura econômica ou em complexos de tipo primário, industrial ou terciário e quaternário (de acordo com as vantagens comparativas regionais) o fortalecimento das estruturas econômicas regionais e do escalão de centros intermediários mais afastados das áreas metropolitanas. Com isto, o poder público estará atuando vigorosamente sobre o sistema de cidades, atenuando os desequilíbrios mais evidentes na hierarquia urbana.

O que foi dito pode ser constatado através de uma análise das origens e dos fatores de crescimento urbano, numa classe dinâmica de tamanho de cidade. Se examinada a evolução dos centros intermediários

⁶³ Boisier, Sergio et alii. op. cit. p. 136. Os autores deste trabalho concluem que, enquanto o elemento de maior variabilidade tanto para a produtividade como para os salários é a diferença entre setores produtivos, a localização territorial desempenha papel relevante apenas em relação à variabilidade dos níveis de salário.

com população entre 100 e 250 mil habitantes (quadro 10), ver-se-á que, a partir do pós-guerra, o processo de desconcentração de atividades indutoras ou recuperadoras do crescimento urbano se fez: a) no âmbito dos anéis das áreas metropolitanas das capitais (ou suas proximidades), predominantemente através do setor privado em ramos industriais produtores de bens de consumo durável; b) no âmbito macrorregional ou nacional, predominantemente através do setor público em bens intermediários ou serviços de natureza quaternária (neste último caso, especialmente o ensino superior ou altamente especializado).⁶⁴

Pelo quadro 10 nota-se, ainda, que os processos de crescimento espontâneo a partir de lugares centrais, que se traduziram em elevadas taxas de crescimento demográfico no período 1950-70, foram aqueles verificados em áreas de fronteira agrícola em expansão ou simplesmente em centros situados na proximidade física das capitais estaduais ou portos. Por outro lado, as taxas de crescimento elevadas ou explosivas em associação a processos espontâneos de industrialização (ou com o fator de indução ou de recuperação através de decisões locais de grandes complexos industriais do setor privado), corresponderam basicamente a centros localizados em dois lados do triângulo São Paulo-Rio de Janeiro-Belo Horizonte ou na área metropolitana de São Paulo. As industrializações espontâneas baseadas em ramos industriais tradicionais, embora situadas nas proximidades das capitais ou portos, revelaram um ritmo lento ou moderado de crescimento da população urbana. Ritmos lento ou moderado ainda podem ser observados, obviamente, para o crescimento de lugares centrais localizados em áreas de atividades agrícolas ou agroindustrial decadentes.

Procurou-se mostrar, neste item 4, como o processo de urbanização (seu ritmo, intensidade e qualidade) está estreitamente vinculado às características e condições do processo de ocupação do território, tendo sido dadas algumas indicações de que uma ação planejada sobre o sistema de cidades pode contribuir significativamente para a redução de desequilíbrios regionais. No item 5, a seguir, são elaboradas conclusões, situando, primeiramente, a cidade no contexto do sistema urbano, em seguida os aspectos institucionais de um planejamento integrado do sistema urbano considerado como um todo, e, finalmente, apresentadas recomendações com vistas à montagem de um sistema nacional de planejamento urbano.

⁶⁴ Foram considerados "induzidos" os processos de crescimento que tiveram como agentes indutores o Setor Público em atividades secundárias ou quaternárias e o Setor Privado em atividades secundárias que num único ramo industrial concentrassem mais de 60% da POI do município (dado de 1970).

Quadro 10

Características funcionais e processos de crescimento de centros intermediários com população entre 100 e 250 mil habitantes

Centro urbano	Característica funcional do centro ¹	Processo de crescimento a partir do pós-guerra ²	Ritmo de crescimento demográfico (1950-1970) ³	Classe a que pertence o centro em 1950	Contexto microrregional	Fator de indução ou recuperação do crescimento ⁴	Agente indutor
REGIÃO NORDESTE							
1. São Luís	Capital	—	Elevado	20-100	—	—	—
2. Teresina	Capital	—	Elevado	20-100	—	—	—
3. João Pessoa	Capital	—	Moderado	20-100	—	—	—
4. Campina Grande	Lugar central	Espontâneo	Moderado	20-100	Proximid. da capital e do porto estadual	—	—
5. Caruaru	Lugar central	Espontâneo	Elevado	20-100	Proximid. da capital	Comerc. e ben. agric.	Setor privado
6. Olinda	Dormitório	Espontâneo	Explosivo	20-100	Área metrop. da capital	—	—
7. Jaboatão	Semi-industrial	Espontâneo	Explosivo	20-100	Área metrop. da capital	—	Setor privado
8. Maceió	Capital	—	Elevado	100-250	—	—	—
9. Aracaju	Capital	—	Moderado	100-250	—	—	—
10. Feira de Santana	Lugar central	Espontâneo	Elevado	20-100	Proximidade da capital	Com. e ben. agric.	Setor privado
REGIÃO SUDESTE							
11. Vitória	Capital	Misto ⁷	Elevado	20-100	—	Beneficiam. mineral	Setor público
12. Governador Valadares	Lugar central	Espontâneo	Explosivo	20-100	—	Comerc. e benefic. agrícola	Setor privado ⁸
13. Juiz de Fora	Industrial	Espontâneo	Moderado	20-100	Triâng. SP-RIO-BH	Têxtil	Setor privado
14. Contagem	Industrial	Espontâneo	Explosivo	0-20	Área metrop. da capital	Metalurgia	Setor privado
15. Campos	Lugar central	Espontâneo	Lento	20-100	Agric. decadente	—	—
16. Petrópolis	Industrial	Espontâneo	Moderado	20-100	Triâng. SP-RIO-BH	Têxtil	Setor privado
17. Volta Redonda	Industrial	Induzido	Elevado	20-100	Triâng. SP-RIO-BH	Siderurgia	Setor público
18. Nilópolis	Dormitório	Espontâneo	Elevado	20-100	Área metrop. do RJ	—	—
19. Uberaba	Lugar central	Espontâneo	Elevado	20-100	Fronteira agrícola em expansão	Comerc. e benefic. agrícola	Setor privado ⁸
20. Uberlândia	Lugar central	Espontâneo	Elevado	20-100	Fronteira agrícola em expansão	Comerc. e benefic. agrícola	Setor privado ⁸
21. S. José dos Campos	Industrial	Induzido	Explosivo	20-100	Triâng. SP-RIO-BH	Centro tecnológico da Aeronáutica	Setor público
22. Taubaté	Misto ⁶	Misto ⁷	Elevado	20-100	Triâng. SP-RIO-BH	Mat. de transp. e mecânica	Setor privado
23. Jundiaí	Industrial	Espontâneo	Elevado	20-100	Proximidade da capital	Mecânica e minerais não-metal.	Setor privado
24. Sorocaba	Industrial	Espontâneo	Elevado	20-100	Proximidade da capital	Têxtil	Setor privado
25. Piracicaba	Misto ⁶	Espontâneo	Elevado	20-100	Proximidade da capital	Mecânica e metalurgia	Setor privado
26. R. Preto	Lugar central	Espontâneo	Elevado	20-100	Front. agric. em expansão	Comerc. e benefic. agrícola	Setor privado
27. Bauru	Lugar central	Espontâneo	Elevado	20-100	Front. agric. em expansão	Comerc. e benefic. agrícola	Setor privado
28. S. J. do Rio Preto	Lugar central	Espontâneo	Elevado	20-100	Front. agric. em expansão	Comerc. e benefic. agrícola	Setor privado
29. Guarulhos	Industrial	Espontâneo	Explosivo	0-20	Área metrop. da capital	Mecân. e mat. Elétr. e de comunicações	Setor privado
30. Mauá	Industrial	Espontâneo	Explosivo	0-20	Área metrop. da capital	Min. não-metálicos	Setor privado
31. Mogi das Cruzes	Industrial	Espontâneo	Elevado	20-100	Área metrop. da capital	Mecânica e metalurgia	Setor privado
32. Osasco	Industrial	Espontâneo	Explosivo	0-20	Área metrop. da capital	Mat. de transp. e metalurgia	Setor privado
33. S. Bernardo	Industrial	Induzido	Explosivo	20-100	Área metrop. da capital	Mat. de transp.	Setor privado
34. S. Caetano	Industrial	Espontâneo	Elevado	20-100	Área metrop. da capital	Mat. de transp.	Setor privado
REGIÃO SUL							
35. Londrina	Lugar central	Espontâneo	Explosivo	20-100	Fronteira agrícola em expansão	Comerc. e benefic. agrícola	Setor privado ⁸
36. Joinville	Industrial	Espontâneo	Explosivo	20-100	Prox. física dos portos estaduais	Ramos dinâmicos diversos	Setor privado
37. Florianópolis	Capital	—	Elevado	20-100	—	—	—
38. Caxias do Sul	Industrial	Espontâneo	Elevado	20-100	Proxim. da capital	Metal. e material de transportes	Setor privado
39. Santa Maria	Lugar central	Misto ⁷	Elevado	20-100	—	Ensino universal	Setor público
40. Pelotas	Lugar central	Espontâneo	Moderado	20-100	Prox. do porto estadual	Comerc. e benefic. agrícola	Setor privado
41. Rio Grande	Misto ⁶	Misto ⁷	Moderado	20-100	Porto	Comerc. e benefic. agrícola	Setor privado ⁸
42. Canoas	Semi-industrial	Espontâneo	Elevado	20-100	Área metrop. da capital	—	Setor privado
REGIÃO CENTRO-OESTE							
43. Campo Grande	Lugar central	Espontâneo	Elevado	20-100	Fronteira agrícola em expansão	Comerc. e benefic. agrícola	Setor privado

1 Foram considerados industriais os centros com relação POI/PU > 6%, com exceção de Juiz de Fora e Osasco. Os centros com relação POI/PU > 2% e com características de dormitórios nas áreas metropolitanas foram considerados como semi-industriais. 2 No caso das capitais estaduais, não foi considerada a indução do crescimento urbano a partir das atividades terciárias de Governo. 3 Taxas de crescimento médio anual inferiores a 2%: lento, entre 2% e 4%: moderado; entre 4% e 8%: elevado; acima de 8%: explosivo. 4 Só foram considerados os fatores ligados a origens do processo de crescimento induzida ou mista ou a ritmos elevados de crescimento demográfico de lugares centrais. 5 Lugar central na origem e posteriormente industrial. 6 Lugar central e porto. 7 Origem espontânea com recuperação induzida do crescimento. 8 Com apoio de investimento público na infra-estrutura econômica (esp. rodovias).

5. Conclusões

5.1 A cidade no contexto do sistema urbano

A título de conclusões do que foi exposto nestas notas sobre o planejamento urbano, pode-se afirmar, inicialmente, que a estruturação mais racional do espaço, tanto em termos macro (sistema de cidades) quanto micro (unidade urbana ou área metropolitana) não decorre da ação espontânea das forças de mercado. Na verdade, é necessária a intervenção do poder público, através do planejamento, em diferentes níveis de decisão (do Governo federal ao municipal) e graus de atuação (da prevenção à correção). Os objetivos da intervenção governamental devem dizer respeito, assim, à estruturação macroespacial e microespacial, que constituem óticas distintas, mas integradas e complementares, de um único processo de planejamento urbano concebido em termos nacionais.

Cumpra reconhecer, em seguida, que os parâmetros de eficiência, equidade e qualidade de vida no âmbito da unidade urbana são definidos, em grande parte, por fatores exógenos àquele âmbito, ligados às condições dos desenvolvimentos regional e nacional. No atual estágio de desenvolvimento econômico nacional e considerado seu já avançado grau de urbanização, cumpre não esquecer, todavia, que a afirmativa anterior deve ser complementada pela necessidade de considerar o *feedbacking* dos fatores endógenos aos centros urbanos (especialmente os de maior porte) que afetam as condições de eficiência (mobilidade e acessibilidade, por exemplo) e equidade (distribuição intra-urbana da renda) do desenvolvimento nacional.

O sistema de planejamento urbano concebido em termos nacionais deve ser visto, assim, como um processo interativo que considera o que acontece no âmbito local das unidades urbanas como estreitamento vinculado ao que ocorre no âmbito do sistema de cidades e dos desenvolvimentos regional e nacional. Não deve ser esquecido, porém, que, se os níveis locais de decisão são afetados pela crescente influência dos fatores exógenos sobre a vida da cidade (do lado da produção e do consumo), são estes mesmos fatores que exigem maior racionalidade do planejamento local. Mas, do lado dos recursos para investimentos na infra-estrutura urbana, mesmo que seu volume total seja crescente, a parte comprometida com aplicações vinculadas por níveis superiores de decisão impede a realização de importantes programas urbanos nas cidades.

Existe, portanto, ao nível da unidade urbana, uma incompatibilidade entre as necessidades decorrentes do desenvolvimento urbano e a disponibilidade de recursos para investimento, que prejudica o estabelecimento de subsistemas de planejamento local, microrregional e metropolitano. Tais subsistemas, por sua vez, são comprometidos, ainda, pela ausência de diretrizes, linhas de ação, instrumentos e definição de prioridades em termos regionais e nacionais. Num país com forte tradição municipalista, não se deve diminuir a importância do planejamento local, mas sim torná-lo mais efetivo, através de sua subordinação às definições dos planejamentos regional e nacional.

Cabe ao Governo federal, por conseguinte, aparelhar-se adequadamente para a implantação de um processo de planejamento urbano concebido em termos nacionais, compatibilizando tarefas executivas, de planejamento e pesquisa dos diferentes órgãos que atuam no setor urbano, bem como estabelecendo mecanismos de financiamento adequados perante os objetivos de desenvolvimento urbano.

Situando a cidade no contexto do sistema urbano e tendo em vista nossa realidade urbana, convém, por último, destacar os aspectos que se seguem:

- a) os códigos de obras de edificações sem o respaldo de um planejamento prévio do uso do solo intra-urbano não são suficientes para deter a especulação imobiliária e as distorções dela decorrentes;
- b) os planos setoriais isolados (transportes, habitação, etc.) que se antecipam ao planejamento do uso do solo intra-urbano, ao invés de contribuir para a estruturação mais racional do espaço, podem provocar, ao contrário, deformações na configuração urbana de difícil correção no tempo;
- c) o planejamento do uso do solo intra-urbano, sem o respaldo de um planejamento do desenvolvimento urbano que considere a estrutura econômica da cidade e as características e potencialidades dos seus fatores de produção, corre o risco de tornar-se inviável;
- d) os planos locais, sem a cobertura de uma política e de um planejamento para o setor urbano agregado, podem fracassar na sua implementação, por falta da definição de mecanismos adequados ao financiamento dos investimentos.

5.2 Os aspectos institucionais do planejamento urbano

Em meados da década de 70, cerca de 2/3 da população brasileira estará vivendo em cidades. Da população urbana em seu conjunto, uma parcela próxima dos 70% viverá em centros com mais de 20 mil habitantes e desta, praticamente metade nas áreas metropolitanas. Isto significará, inevitavelmente, um predomínio dos problemas urbanos sobre os rurais na formulação de uma estratégia de desenvolvimento nacional, muito embora grande parte do que chamamos de problemas urbanos decorra, na verdade, de ineficiências ou mesmo deficiências no setor primário da economia (baixa produtividade das atividades agropecuárias e exclusão de grandes contingentes de mão-de-obra, entre outras) .

Cabe lembrar, todavia, que independentemente da origem dos problemas que afligem as populações das cidades, as necessidades concretas destas populações, de um lado, e a sua contribuição, em termos de produção e consumo, para o desenvolvimento, de outro, concretizar-se-ão num contexto urbano. O crescimento da população urbana exercerá pressões tanto sobre a oferta de habitações e serviços públicos, como sobre a organização dos espaços intra-urbanos. Ora, como o produto interno bruto terá uma origem cada vez mais urbana, pois o sistema de cidades constitui-se no campo de propagação de inovações tecnológicas e da diversificação da produção e do consumo, os problemas urbanos, se não solucionados convenientemente, poderão converter-se em obstáculos ao desenvolvimento nacional.

Mas, se existem defasagem naturais entre a realidade objetiva e sua apreensão consciente, bem como entre esta apreensão e a ação construtiva, o planejamento e a pesquisa poderão ser os instrumentos que atenuarão, no futuro, possíveis surpresas resultantes daquelas defasagens. O que se entende, todavia, por planejamento do desenvolvimento urbano?

Cabe, de início, ao poder público municipal — ou a uma entidade supramunicipal, no caso de conturbações e formações metropolitanas — planejar o provimento das necessidades coletivas e a organização espacial intra-urbana, de acordo com as perspectivas de crescimento da escala de cada centro urbano ou conjunto de centros. Neste nível de planejamento, deverão ser integrados e compatibilizados os diferentes setores da economia urbana, objetivando atingir maior eficiência produtiva e melhores condições de vida para os habitantes. Problemas de saneamento, transportes, habitação e uso do solo devem ser equacionados através da inter-

venção do poder público local no mecanismo de preços, pois as forças de mercado, não fazendo distinção entre custos ou benefícios privados e sociais, podem conduzir a processos indesejáveis de congestionamento, degradação do ambiente e deterioração da qualidade de vida.

Existem, entretanto, várias razões para caracterizar o nível local de planejamento como condição necessária, mas não suficiente para orientar o desenvolvimento urbano através de planos e pesquisas. Entre elas, podem ser destacadas duas: a) o poder de decisão local controla apenas em parte os fatores intervenientes no processo urbano, ou seja, são muitas as variáveis exógenas (decisões locacionais de grandes empresas, pressões migratórias, incorporação de recursos naturais) que determinam a expansão, estagnação ou decadência de cidades; b) os conceitos de eficiência econômica e qualidade de vida são relativos aos diversos contextos funcionais e regionais, em última análise. Isto significa que, para distintas escalas, funções econômicas e localizações de cidades, os objetivos perseguidos pelo planejamento, em termos de eficiência e qualidade de vida, devem evitar parâmetros simétricos.

O planejamento do desenvolvimento urbano deverá ser conduzido, portanto segundo os seguintes níveis de envolvimento da problemática local: a) *local*, que, como foi visto, é o nível mais concreto do planejamento e depende da definição de parâmetros básicos vindos dos níveis superiores; b) *regional* onde para cada classe de tamanho urbano os objetivos e metas de crescimento devem referir-se às condições específicas de cada região geoeconômica; c) *setorial*, no qual os objetivos para as diferentes classes de tamanho urbano (centros pequenos, intermediários, grandes e áreas metropolitanas) se compatibilizem de forma a permitir o desenvolvimento ao setor urbano como um todo; d) *intersetorial*, onde os objetivos para o setor urbano em seu conjunto são confrontados e torna consistentes com aqueles relacionados com a estratégia nacional do desenvolvimento e a expansão dos setores produtivos.⁶⁵

Mas, se o processo de planejamento do desenvolvimento urbano deve ser concebido em termos nacionais, encontra-se o Governo federal institucionalmente capacitado para definir diretrizes básicas que não se pautem pelos critérios de simetria e/ou pela casuística setorial? A resposta, evi-

⁶⁵ Ver, a este respeito, Barat, Josef. Introdução do editor. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, número especial dedicado ao desenvolvimento urbano, Rio de Janeiro, p. 327-42. out. 1973.

dentemente, é negativa. Primeiramente, porque é grande a quantidade de ministérios e órgãos da administração direta federal que interferem na formulação de programas de investimentos ou estudos específicos, sem que haja uma coordenação efetiva por parte de um ministério. Inexistindo, por outro lado, uma política nacional de desenvolvimento regional — da qual a urbana é parte integrante — não se sabe a qual dos ministérios caberia tal coordenação: ao do Interior ou ao do Planejamento e Coordenação Geral?

Em seguida, cabe lembrar que nenhum dos planos e orçamentos plurianuais de investimentos realizados até o presente contemplou o setor urbano agregadamente com diretrizes, linhas de ação e definição de prioridades de investimento. As entradas são em programas setoriais desagregados ou, no máximo, em programas de natureza urbana tomados isoladamente.

Inexistindo, finalmente, um instituto de planejamento e pesquisas urbanas no âmbito do Governo federal, estas atividades se fazem nos órgãos executores de programas específicos de investimentos, com prejuízo para a perspectiva agregada e de longo prazo do setor urbano.

É afetada seriamente, assim, a montagem progressiva de um sistema de planejamento de âmbito nacional, onde possam ser definidos, através de estudos e pesquisas, os mecanismos de financiamento do desenvolvimento urbano e melhor esclarecidas, entre outras, questões relacionadas com a estruturação do espaço regional, o emprego e a ecologia.

5.3 Recomendações para a montagem de um sistema nacional de planejamento urbano

As conclusões alinhavadas anteriormente permitem formular algumas recomendações quanto à institucionalização de um sistema nacional de planejamento urbano. Evidentemente, cabe formular, de início, duas alternativas, face a possibilidade de liderança do sistema pelo Ministério do Interior ou pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. É claro que, dada a intersetorialidade da problemática urbana em qualquer das duas alternativas, um órgão interministerial de alto nível⁶⁶ estaria aci-

⁶⁶ Tal órgão poderia ser estruturado na forma de um Conselho Nacional com representantes de vários ministérios envolvidos no processo de desenvolvimento urbano, à maneira de outros conselhos existentes, porém com a representação a nível de Ministro de Estado com uma Secretaria Executiva. Sem isto, poderia estar de antemão condenado ao esvaziamento, à semelhança de outros conselhos.

ma do mecanismo de planejamento montado nas secretarias gerais dos ministérios citados.

5.3.1 Ministério do Interior

Na hipótese de caber a este Ministério a responsabilidade pelo planejamento urbano e admitindo, inclusive, que continue a subordinação do BNH como Banco Nacional de Desenvolvimento Urbano ao mesmo, deveriam ser criadas, na sua Secretaria-Geral, duas Secretarias: a de Desenvolvimento Regional-Urbano e a Desenvolvimento Local. À primeira estariam subordinadas duas subsecretarias: a de Desenvolvimento Regional, atuando sobre as diferentes regiões geoeconômicas e a de Desenvolvimento Urbano, atuando sobre as diferentes classes de cidade. O planejamento urbano nesta última subsecretaria, poderia, assim, assumir um caráter nacional, compatibilizando objetivos macroeconômicos e setoriais com aqueles referentes ao desenvolvimento do sistema de cidades. Poderia, ainda, conceber os objetivos do desenvolvimento urbano como interativos àqueles do planejamento regional e agrupar objetivos internos ao setor urbano compatíveis entre as diferentes classes de cidades e no âmbito de cada uma delas.

À Secretaria de Desenvolvimento Local estariam subordinadas duas subsecretarias: a de Financiamento e a de Coordenação de Planos Locais. Na primeira, seriam avaliados os problemas do financiamento dos investimentos na infra-estrutura urbana e de transferência de recursos entre os diferentes níveis decisórios da federação, no sentido de definir esquemas globais de fontes e usos de recursos. Na segunda estariam coordenados e avaliados os planos e projetos locais, segundo critérios de localização geográfica e classe de tamanho, e examinadas, por grupos de projetos, as compatibilidades de objetivos setoriais no âmbito do planejamento local. Caberia a esta subsecretaria, ainda, a articulação efetiva na União com estados e municípios no âmbito da problemática urbana.

Deveria ser criado ainda, igualmente subordinado à Secretaria-Geral, um instituto de pesquisas do desenvolvimento urbano, com o objetivo de suprir com estudos e pesquisas as demais secretarias. A figura 1 apresenta esquematicamente a sugestão de montagem de um sistema de planejamento urbano no Ministério do Interior.

5.3.2 Ministério do Planejamento

Nesta hipótese as duas secretarias e o Instituto de Pesquisa montados na Secretaria Geral do Ministério do Interior passariam a constituir um subsistema do Conselho Nacional do Desenvolvimento Urbano, vinculando-se à sua Secretaria-Executiva. A presidência do Conselho seria do Ministro do Planejamento (atualmente Secretário de Planejamento da Presidência), e o Ministério do Interior com seus órgãos atualmente subordinados seria representado no Conselho em pé de igualdade com outros ministérios (Transportes, Fazenda, etc.). Esta alternativa implicaria a criação de uma Secretaria-Executiva de grande complexidade no Conselho Interministerial e que seria, em última análise, parte integrante do Ministério do Planejamento. A figura 2 apresenta, esquematicamente, esta segunda alternativa.

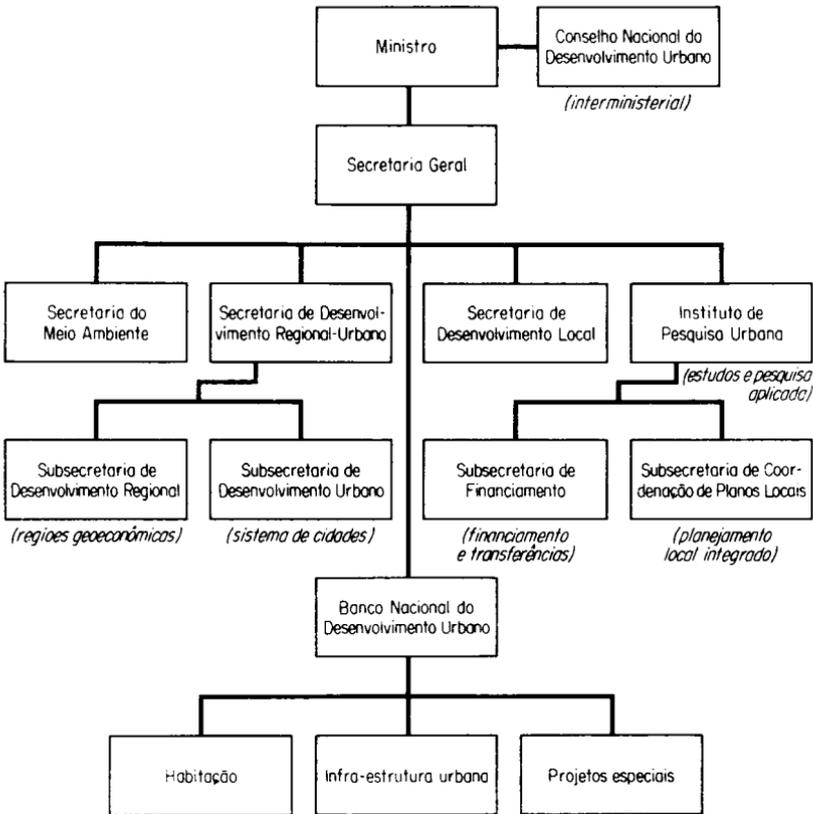
Cabe lembrar, finalmente, que as duas alternativas apresentadas constituem-se em ponto de partida para discussões em torno do problema da institucionalização de um sistema nacional de planejamento urbano. Neste sentido, poderão ser formuladas soluções intermediárias que contenham elementos daquelas alternativas. O que é importante ressaltar, todavia, é que, independentemente da solução escolhida, será imprescindível a efetiva cobertura e responsabilidade técnicas, no processo de planejamento, de um mecanismo de âmbito intraministerial constituído por um conjunto de órgãos de assessoramento, planejamento e pesquisa.

Dada a grande importância que terá um instituto de pesquisa urbana neste mecanismo de âmbito intraministerial, podem ser lançados alguns temas de estudos ou pesquisas — subordinados a uma perspectiva do setor urbano agregado — no sentido de cobrir lacunas no estágio atual de conhecimento da nossa problemática urbana:

- a) inter-relação, aos níveis regional ou estadual, dos subsistemas de cidades com os processos de ocupação do território;
- b) adequação do atual sistema tributário — com os mecanismos de vinculação da receita transferida pela União e estados — às necessidades de serviços urbanos em nossas cidades;

- c) possibilidades de criação de “fundos especiais” – e/ou reestruturação dos fundos vinculados existentes – para o desenvolvimento de serviços urbanos, com vistas ao aumento da eficiência econômica da unidade urbana e ao incremento da renda real – e sua melhor distribuição – de seus habitantes;
- d) possibilidades de indução do crescimento de centros intermediários, através de investimentos governamentais diretos na estrutura econômica ou de apoio infra-estrutural ao setor privado;
- e) papel dos investimentos na infra-estrutura econômica em particular na de transportes – sobre o sistema de cidades, examinando conseqüências positivas ou negativas sobre o crescimento urbano;

Figura 1
 Montagem de um sistema de planejamento urbano
 no Ministério do Interior

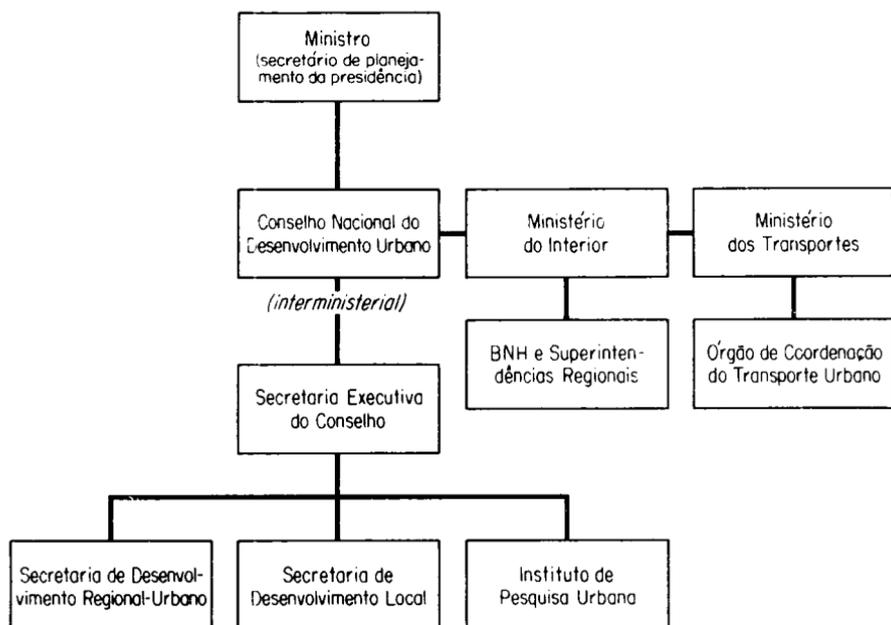


f) diferenciações da estrutura econômica, ligações e organização espacial de centros urbanos ou microrregiões, segundo a localização regional;

g) diagnóstico das condições de mobilidade e bem-estar das populações dos grandes centros e áreas metropolitanas e de que maneira estas podem afetar o desenvolvimento econômico, especialmente nas partes mais desenvolvidas do País.

Figura 2

Montagem de um sistema de planejamento urbano no Ministério do Planejamento



SEJA LÁ ONDE VOCÊ MORE
NOSSAS PUBLICAÇÕES CHEGAM ATÉ VOCÊ

Consulte um dos agentes FGV
Pedidos pelo reembolso postal

Serviço de Publicações - Praia de Botafogo, 188
CP 21.120 - ZC 05 - Rio de Janeiro - GB