

Comunicação (IV)

Política nacional de desenvolvimento urbano: uma visão econômica

HAMILTON C. TOLOSA *

I Considerações gerais

Com uma taxa de urbanização da ordem de 36% em 1950, 45% em 1960 e 56% no último censo¹, e uma taxa média de crescimento anual de 5,2% em 1960/70, o Brasil vem recentemente experimentando um acelerado agravamento de seus problemas urbanos. Face a tal evidência, não constitui surpresa a crescente conscientização, especialmente por parte do Governo, quanto à necessidade de um ataque coordenado a esses problemas ou, em outras palavras, a definição de uma política nacional de desenvolvimento urbano (PNDU). Até o momento, os esforços de programação urbana têm-se revestido de um caráter isolado e essencialmente local, com algumas experiências em áreas metropolitanas e, em maior escala, com os planos de desenvolvimento local integrado. É verdade que esses esforços têm-se ressentido da falta de estudos sobre o processo brasileiro de desenvolvimento urbano; por outro lado, a urgência do problema não permite que se aguarde a realização dessas pesquisas para só então definir as linhas gerais de uma PNDU. Mesmo porque, como comumente se argumenta, as informações estatísticas a nível urbano são escassas e carecem de confiabilidade². Os poucos estudos disponíveis restringem-se à análise de variáveis demográficas, ficando os demais aspectos, especialmente o econômico, relegados ao domínio das indagações qualitativas.

* Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

¹ Em 1970, pela primeira vez, a população urbana (52,9 milhões) superou a população rural (41,6 milhões). Estima-se uma taxa de urbanização de 66% em 1980.

² Na realidade, as poucas informações existentes não têm sido sujeitas a testes mais sérios de confiabilidade e consistência.

O objetivo da presente nota é discutir algumas das principais implicações econômicas de uma PNDU. Obviamente que com isto não se pretende afirmar ser o fator econômico o único elemento determinante do processo de desenvolvimento urbano. A este nível de desagregação existe estreita inter-relação entre o fato econômico, social e político e torna-se difícil a decomposição dos efeitos devidos isoladamente a cada um desses fatores. Existem, entretanto, razões que sugerem a conveniência de se dar ênfase ao aspecto econômico, pelo menos nas etapas iniciais da definição de uma PNDU, dentre as quais podemos destacar: a existência de um sistema nacional de planejamento econômico, resultado de mais de dez anos de experiência e atualmente em fase de consolidação; a maior facilidade de quantificação do fenômeno econômico e, portanto, maior precisão na definição de objetivos e instrumentos de uma política de desenvolvimento urbano.

A fim de estabelecer uma referência lógica para os argumentos apresentados, começemos com a caracterização genérica do processo de desenvolvimento urbano através de quatro variáveis dependentes³, quais sejam:

- tamanho absoluto ou escala de cada cidade, medido se possível pela renda urbana ou, na ausência desta, pela população urbana;
- organização espacial intra-urbana, ou seja, padrões intra-urbanos de uso da terra;
- distribuição de frequências de tamanhos de cidades;
- distribuição espacial de cidades em um sistema urbano nacional.

No Brasil, o interesse dos planejadores urbanos tem se concentrado fundamentalmente nas duas primeiras variáveis, relegando as duas últimas a um papel de segundo plano. É fácil compreender a relação de complementaridade existente entre as quatro variáveis citadas e, portanto, que idealmente uma PNDU deveria ser a mais abrangente possível quanto a esses aspectos. Na prática, entretanto, limitações de ordem estatística, institucional e o próprio caráter adaptativo do planejamento urbano, determinam que certos fatos sejam negligenciados.

³ Ver C. L. Leven, "Determinants of the Size and Spatial Form of Urban Areas," *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, (vol. XXII, 1969).

ciados. Não obstante, o enfoque comumente adotado no caso brasileiro implica uma inversão de prioridades que, quando da definição de uma PNDU, pode levar a distorções bastante sérias na alocação dos recursos escassos da economia. Essa “posição tradicional” decorre de uma interpretação particular do processo de desenvolvimento urbano segundo a qual, nas palavras de Leven “conceives of the reality of the urban area as a physical object and of the urban process as something contained within it”⁴.

Embora importante no contexto de uma PNDU, a “posição tradicional” reflete, em geral, um raciocínio estático e de equilíbrio parcial. Torna-se, portanto, evidente a necessidade de se estabelecer um esquema global que sirva de marco de referência para os esforços isolados de planejamento local. Nesse sentido, o conjunto de proposições abaixo representa o primeiro passo na direção de um enfoque de equilíbrio geral para uma PNDU.

Proposição 1 — Na sua primeira fase, a fixação de objetivos e instrumentos deve referir-se ao *sistema de cidades* a nível nacional, o que significa dizer que os objetivos devem ser expressos em termos de distribuição de tamanhos e de distribuição espacial de cidades. Posteriormente, os programas locais conformar-se-iam aos objetivos estabelecidos a nível nacional.

Proposição 2 — Dentro de um processo de planejamento em estágios⁵ a PNDU corresponde ao estágio *inter-regional*. Na prática, o planejamento econômico sempre se conforma à metodologia de estágios, de modo que a programação urbana passa a fazer parte integral do sistema nacional de planejamento⁶.

⁴ C. Leven, *op. cit.*, p. 12. Leven apresenta uma excelente discussão dos vários pontos de vista relativos ao processo urbano. As suas críticas são inclusive bastante úteis no sentido de evitar que uma reação ao ponto de vista tradicional conduza a uma ênfase excessiva nas causas econômicas.

⁵ Ver J. J. Tinbergen — *Development Planning* (New York: World University Library, Mc Graw-Hill Book Company, 1967) e *Central Planning* (New Haven: Yale University Press, 1964). Os estágios são os seguintes: nacional, setorial, inter-regional, intra-regional, local e projetos.

⁶ O planejamento em estágios tem como corolário (ou dual) um modelo de descentralização de decisões. As decisões quanto aos objetivos e estratégia de desenvolvimento urbano são estabelecidas a nível central (federal), enquanto a consistência na alocação de recursos entre os vários estágios é obtida através de um mecanismo de aproximações sucessivas, com *feedbacks*.

Proposição 3 – O fenômeno da urbanização espontânea ou planejada envolve necessariamente o longo prazo e, portanto, a sua programação é parte integrante do *planejamento perspectivo*⁷.

A principal conclusão decorrente dos argumentos acima apresentados é que a definição de uma estratégia para o sistema de cidades deve preceder a programação a nível local. Obviamente que estes dois aspectos se complementam e esta é justamente a filosofia do planejamento em estágios. Entretanto, a inversão de estágios, ou seja, a derivação de uma política para o sistema urbano a partir da consolidação de programas locais, ou mesmo a simples ausência de uma estratégia para o sistema, leva comumente a interesses conflitantes e à alocação ineficiente de recursos escassos. Poderíamos facilmente exemplificar com três casos da experiência brasileira. Primeiro, o exemplo das áreas metropolitanas; várias destas áreas, dentre as quais destacam-se o Grande Rio e o Grande São Paulo, vêm dependendo um volume considerável de recursos na tentativa de erradicar favelas e melhor absorver o influxo de migrantes. Na medida que não sejam identificados os focos de atração e repulsão migratória e que não se defina uma política para o sistema urbano que envolva a reorientação quantitativa e qualitativa dos fluxos migratórios, os esforços das áreas metropolitanas implicam claramente uma alocação ineficiente de recursos, uma vez que atuam sobre os efeitos sem realmente resolver as causas do problema. O segundo exemplo envolve a proliferação de áreas e distritos industriais, mesmo naqueles casos onde existe uma evidente vocação primária ou terciária. A correção destas distorções requer a definição, a nível nacional, das várias especializações urbanas de modo a adequá-las à distribuição espacial de recursos naturais e fatores de produção e a fim de maximizar as economias de aglomeração (complementaridades técnicas e econômicas). Finalmente, temos o exemplo da mortalidade e nascimento, em

⁷ Uma implicação teórica desta proposição é que a estratégia ótima do desenvolvimento urbano deve levar a economia a uma trajetória de crescimento econômico eficiente nos moldes do famoso teorema do *turnpike*. Outros problemas de natureza mais operacional dizem respeito ao maior grau de flexibilidade na fixação dos objetivos de uma PNDU e à institucionalização de um mecanismo de *feedbacks* entre o plano perspectivo e os programas de curto e médio prazos.

período relativamente curto, de cidades de portes pequeno e médio inferior devido à implantação de uma rede troncal de rodovias. Este caso tem sido observado com certa frequência no Nordeste e denota a ausência de uma PNDU, a nível de sistema, que utilize como principal instrumento os investimentos em infra-estrutura econômica (transportes, energia, comunicações e recursos humanos).

Do ponto de vista de instrumentos de política econômica, a principal consequência ou corolário da "posição tradicional" é a ênfase na utilização de investimentos de infra-estrutura social (saúde, saneamento, habitação, educação básica, etc.). Na prática, os *deficits* de infra-estrutura social são estimados com referência a padrões considerados desejáveis, procedendo-se, em seguida, à programação detalhada dos recursos necessários à cobertura dos *deficits* identificados. Em trabalho hoje considerado clássico na literatura sobre desenvolvimento econômico, Hirschman⁸ já advertia sobre a inocuidade de uma estratégia de desenvolvimento via excesso de infra-estrutura, especialmente a Social⁹. A sua principal contribuição consistiu em mostrar que o excesso de infra-estrutura possui relativamente pouca atratividade para os chamados investimentos em atividades diretamente produtivas. Evidentemente, tal afirmação não implica dizer que os programas de infra-estrutura social sejam negligenciados, uma vez que os serviços por eles gerados possuem uma alta ponderação na função global de preferências da sociedade.

II. O sistema urbano brasileiro

A distribuição de tamanhos urbanos permite calcular a probabilidade de ocorrência de cidades de diferentes tamanhos, como por exemplo, pequeno, intermediário e grande. Em princípio, a distribuição é definida em escala nacional. Na ausência de informações sobre renda ou valor adicionado recorre-se à população urbana como variável

⁸ A. O. Hirschman *The Strategy of Economic Development* (New Haven: Yale University Press, 1958).

⁹ Ver N. M. Hansen "Unbalanced Growth and Regional Development" *Western Economic Journal* (Outono, 1965) pp. 3-14; H. C. Tolosa e T. A. Reiner "The Economic Programming of a System of Planned Poles," *Economic Geography* (n.º 3, julho, 1970).

representativa de tamanho. Obviamente tal procedimento pode acarretar distorções que dificultam a comparabilidade inter e intraclases. Diferenças relativas à estrutura econômica, taxa de desemprego, tradição industrial, atitudes, instituições e formação histórica tornam difícil obter um grau aceitável de homogeneidade entre tamanhos urbanos.

QUADRO I

Distribuição de tamanhos de cidade

ANOS	TAMANHO DA CIDADE (1.000 hab.)					População Urbana (*)
	Menos de 20 (Pequeno)	20-100 (Médio Inferior)	100-500 (Médio superior)	500-1.000 (Grande)	1.000 e Mais (Metrópoles)	
1940.....	6559 (50,9)	1906 (14,8)	1636 (12,7)	—	2777 (21,6)	12879 (100,0)
1950.....	8282 (44,1)	3619 (19,3)	2040 (10,9)	512 (2,7)	4320 (23,0)	18774 (100,0)
1960.....	12033 (37,6)	6612 (20,7)	4242 (13,3)	2680 (8,4)	6388 (20,0)	31956 (100,0)
1970.....	18698 (35,4)	9547 (18,0)	9899 (18,7)	1990 (3,7)	12771 (24,2)	52905 (100,0)

FONTES: M.A. Costa, "Urbanização Brasileira: Visão Quantitativa", IPEA, 1970 (mimeog).

FIBGE, Sinopse Preliminar do Censo Demográfico, 1970.

(*) Para 1950, população urbana presente, para 1960, população urbana recenseada e, para 1970, população urbana residente.

Os números entre parênteses representam a participação percentual de cada classe na população urbana total

Pelo Quadro I constata-se que, mesmo em um período de trinta anos, a participação relativa das várias classes de tamanho não apresenta mudanças muito significativas. Os centros pequenos mostram uma tendência declinante na participação relativa da população, embora em valor absoluto evoluam a taxas médias anuais positivas e crescentes, cerca de 2% em 1940/50, quase 4% em 1950/60 e mais de 4,5% em 1960/70.

Do ponto de vista do sistema urbano, os centros de porte intermediário apresentam o comportamento mais interessante. Tomadas individualmente, as classes média inferior e superior mostram participação levemente crescentes. Porém, quando tomadas em conjunto a sua participação torna-se bem mais significativa, crescendo

de 27,5%, em 1940, para quase 37%, em 1970. Para isto contribuem, de maneira especial, os centros médio-superiores com taxas anuais médias as mais altas de todo o sistema, cerca de 8% em 1950/60 e quase 9% em 1960/70. A maior participação das cidades intermediárias, especialmente as superiores, reflete mudanças estruturais básicas na economia. Do lado da oferta, denota um grau crescente de especialização urbana-industrial que por sua vez é reflexo de três causas principais: maior eficiência na rede de transportes, com custos unitários mais baixos; aproveitamento das economias de escala e algumas economias de localização e, finalmente, o aparecimento de indivisibilidades na produção de duráveis e bens de capital. Do lado da estrutura de demanda, reflete maior diversificação com ênfase nos bens de alta elasticidade-renda, os chamados bens não-agrícolas ou urbanos¹⁰.

Ainda com relação aos centros médio-superiores, o seu número cresceu de 25, em 1960, para 52, em 1970, em parte devido à proximidade das grandes metrópoles, muitas vezes integrando-se na sua área metropolitana¹¹. Em geral, porém, o aumento no número dos centros reflete nitidamente maior dispersão espacial, mormente na Região Centro-Sul.

Em conhecido artigo, Berry¹² sugere que a distribuição de tamanhos urbanos evolui da forma primaz para a forma *rank size* ao longo do processo de desenvolvimento econômico. Na forma primaz o sistema urbano é dominado por uma ou mais grandes metrópoles, as chamadas cidades primazes, havendo deficiência no número de centros de porte intermediário. A distribuição *rank size* é associada a sistemas urbanos integrados e economias complexas; a sua

¹⁰ Para uma discussão mais completa sobre a atuação desses fatores ver R. Artle, "Urbanization and Economic Growth in Venezuela," *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, (vol. XXVII, 1971).

¹¹ É o caso de Guarulhos, Mauá, Osasco, Santo André, São Caetano do Sul e São Bernardo do Campo no Grande São Paulo; Duque de Caxias, Niterói, Nova Iguaçu, Petrópolis, São Gonçalo, e São João de Meriti, no Grande Rio, e Olinda, no Grande Recife.

¹² B. J. Berry "City Size Distributions and Economic Development," *Economic Development and Cultural Change*, (julho, 1961) e "Cities as Systems within Systems of Cities" em J. Friedmann e W. Alonso (eds) *Regional Development and Planning* (Cambridge: MIT Press, 1964).

forma assemelha-se a um J invertido e pode ser adequadamente representada por uma distribuição lognormal. A passagem da forma primaz para a lognormal implica um aumento da entropia do sistema, isto é, crescente complexidade da economia espacial.

Existe alguma evidência empírica de que a distribuição lognormal apresenta uma boa aderência no caso brasileiro. A própria observação segundo a qual a participação dos centros intermediários tem crescido relativamente às demais classes reforça esta hipótese. Berry¹³, por exemplo, na análise comparada de uma *cross-section* internacional de 38 países encontra a lognormal para o Brasil (dados de 1960) juntamente com doze outros países. Em outro estudo, Manoel A. Costa¹⁴ repete o mesmo exercício para 1940, 1950 e 1960 encontrando lognormais para os três anos censitários. Tanto no caso nacional, como para as macro-regiões brasileiras, Costa encontra coeficientes de correlação acima de 95%, resultado surpreendente especialmente no caso de algumas macro-regiões. Note-se, ainda, que nesses resultados as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo foram eliminadas da população de cidades a fim de "separar os efeitos de polarização dessas duas metrópoles, facilitando as comparações regionais"¹⁵. É preciso frisar, entretanto, que a adoção deste procedimento torna virtualmente impossível a rejeição da hipótese lognormal (ou de uma distribuição intermediária entre a lognormal e a primaz) em favor da distribuição primaz.

Existe, porém, outra limitação de cunho ainda mais restritivo. As distribuições mostradas no Quadro I foram construídas limitando-se a cidade às suas fronteiras municipais, tornando impossível, portanto, visualizar a importância das aglomerações urbanas que transbordam dessas fronteiras, como é o caso das áreas metropolitanas. Visando a corrigir tal distorção, construiu-se o Quadro II, a seguir, que compara, para 1970, a distribuição do Quadro I, que se convencionou chamar de distribuição por municípios, com uma nova

¹³ Berry, *ibid.*

¹⁴ M. A. Costa. "Urbanização Brasileira: Visão Quantitativa," IPEA, 1970 (mimeog.).

¹⁵ M. A. Costa, *ibid.*, p. 5.

distribuição definida segundo critérios econômicos, ou seja, com as áreas metropolitanas ¹⁶.

QUADRO II

*Distribuição de tamanhos de cidades
incluindo as áreas metropolitanas — 1970 **

CLASSES DE TAMANHO (1.000 hab.)	Distribuição por Municípios (A)	Distribuição com Áreas Metropolitanas (B)	B — A	Distribuição por Municípios. Taxas Anuais de Crescimento 1960/70
Menos de 20.....	18 698 (35,4)	17 561 (33,2)	0,94	4,6
20 — 100.....	9 547 (18,0)	8 159 (15,4)	0,85	3,7
100 — 500.....	9 899 (18,7)	6 381 (12,0)	0,65	8,8
500 — 1.000.....	1 990 (3,7)	1 667 (3,2)	0,84	— 3,0
1.000 e mais.....	12 771 (24,2)	19 137 (36,2)	1,49	7,2

FONTE: FIBGE — Sinopse Preliminar do Censo Demográfico — 1970.

(*) Os números entre parênteses representam a participação percentual de cada classe na população urbana total.

Segundo os resultados do Quadro II, 36% da população urbana brasileira vivia nas áreas metropolitanas em 1970, o que implica um acréscimo de 12% da participação anteriormente calculada para a classe de 1 000 e mais.¹⁷ Do ponto de vista do sistema urbano,

¹⁶ Para a definição dos municípios pertencentes a cada área metropolitana utilizou-se o trabalho "Áreas de Pesquisa para Determinação de Áreas Metropolitanas" *Revista Brasileira de Geografia* (ano 31 n.º 4) de autoria de M. V. Galvão, *et al.* Note-se, que embora o delineamento das áreas metropolitanas seja matéria sujeita a controvérsias, as divergências que porventura existam não são de modo a modificar substancialmente a distribuição apresentada no Quadro II.

¹⁷ Das 9 áreas metropolitanas consideradas, 6 possuíam mais de um milhão de habitantes em 1970 e 3 pertenciam à classe de cidades grandes. Note-se ainda que 20% da população recenseada vivia nas áreas metropolitanas e 14% no Grande Rio e Grande São Paulo.

observa-se que a principal causa deste acréscimo tem sido a própria dinâmica interna do núcleo ou município principal de cada área. De modo geral, todas as classes de tamanho contribuíram para a formação das áreas metropolitanas, embora, dos 12% de acréscimo, 6,7% devam-se aos centros médios superiores, o que significa dizer que grande parte do crescimento destes últimos é explicado pela proximidade ou *integração* nas áreas metropolitanas. Dentro da própria classe de 1 000 e mais existe grande diversidade de tamanho. Assim, o Grande Rio é igual a 1,1 vezes e o Grande São Paulo igual a 1,4 vezes a soma das áreas metropolitanas de Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife e Salvador.

Os argumentos apresentados parecem indicar que, na realidade, a distribuição brasileira de tamanhos urbanos apresenta um significativo desvio em relação à forma lognormal. Do ponto de vista de política econômica, esses resultados vêm mais uma vez demonstrar a importância dos centros médios, especialmente os superiores, no contexto de uma PNDU. Nesse sentido, o Quadro III abaixo apresenta a estrutura de emprego e custo de mão-de-obra para a porção superior da distribuição de tamanhos.

QUADRO III

Pessoal ocupado e custo da mão-de-obra
Distribuição de tamanhos de cidades — 1969

CLASSES DE TAMANHO	População Urbana(*)	PESSOAL OCUPADO(**) (1.000 pessoas)			CUSTO DA MÃO DE OBRA (Cr\$/mês) (***)	
		Total	Per Capita	Médio p/ Cidade	Médio p/ Cidade	Desvio-Padrão
100 — 500.....	9.899	1.301	0.13	25	266	82,9
500 — 1.000.....	1.990	270	0.14	90	251	39,1
1.000 e mais.....	12.771	2.546	0.20	509	342	38,2

FONTE: DNMO — Mercado de Trabalho. Composição e distribuição de mão-de-obra, 1969.

(*) Distribuição por municípios, 1970.

(**) Pessoal ocupado compreende empregados regidos pela CLT e proprietários, diretores e sócios.

(***) Representa os salários dos empregados acrescidos de todas as vantagens.

Os dados de pessoal ocupado subestimam de muito o emprego total na economia, uma vez que consideram apenas o pessoal empregado no setor empresarial, representando aproximadamente 30% do total. Da mesma maneira, a remuneração média da mão-de-obra refere-se apenas aos empregados cobertos pela CLT. Longe de se constituir numa limitação, esses dados permitem dimensionar o setor dinâmico dos centros urbanos, possibilitando comparação por classes de tamanho.¹⁸

Utilizando-se a taxa anual de 3,7% de crescimento do emprego no setor moderno, obtêm-se 8,3 milhões de pessoas nesse setor em 1969. Note-se, entretanto, que a estimativa é viesada para baixo em virtude da exclusão do funcionalismo público, com efeitos evidentes no caso das capitais estaduais. Considerando ainda que o emprego no setor empresarial nas cidades acima de 100 mil habitantes soma 4,1 milhões (Quadro III), conclui-se que aproximadamente 4,2 milhões de empregos no setor moderno localizam-se nas cidades inferiores a 100 mil habitantes, isto é, aproximadamente metade do total.

Os valores crescentes da relação entre pessoal ocupado e população urbana parecem refletir o aumento no número de pessoas ocupadas por família ou uma redução do tamanho médio da família nas grandes metrópoles. Infelizmente, não foi possível, no momento, levantar informações sobre produtividade média por classes de tamanho. Por sua vez, os altos níveis de remuneração média nas metrópoles refletem o maior grau de especialização da mão-de-obra, níveis mais altos de custo de vida, além de demandas individuais mais diversificadas. Finalmente, a maior dispersão do custo da mão-de-obra nos centros médios-superiores indica, em princípio, que estes centros possuem

¹⁸ O Setor Empresarial é definido como o conjunto de atividades não-agrícolas, exceto as atividades governamentais e os assalariados com remuneração inferior ao salário-mínimo. Coincide, portanto, com a cobertura da Previdência Social. O emprego no setor empresarial foi estimado em 8,6 milhões de pessoas em 1970, tendo crescido a uma taxa anual de 3,7% no decênio 1960/70. Para o setor empresarial pressupõe-se satisfeita a condição de equilíbrio segundo a qual o valor de produtividade marginal da mão-de-obra iguala a taxa de salários (ou custo de mão-de-obra). Ver E. Bacha, M. Mata e R. L. Modenesi, *Encargos Trabalhistas e Absorção de Mão-de-Obra no Brasil*, Cap. V, (IPEA/INPES, 1972.)

uma estrutura econômica bastante especializada, embora dentro da classe exista grande diversidade de especializações.

O caráter bidimensional da distribuição espacial torna a sua descrição mais difícil que a distribuição de tamanhos. A fim de contornar este problema decidiu-se utilizar estudo recente do IBGE sobre regiões funcionais urbanas, procurando, em seguida, analisar a sua estrutura de emprego e custo da mão-de-obra.

QUADRO IV

Pessoal ocupado e custo da mão-de-obra

Distribuição espacial — 1969

HIERARQUIA FUNCIONAL	N.º de Centros	População Urbana (*)	PESSOAL OCUPADO (1.000 pessoas)			CUSTO DA MÃO-DE-OBRA	
			Total	Per Capita	Médio por Cidade	Médio por Cidade	Desvio-Padrão
Metrópole Nacional.....	2	9.439	2.140	0,23	1.070	380	12,4
Centros Metrop. Regionais...	4	4.020	592	0,15	148	313	24,3
Grandes Centros Regionais...	4	1.938	227	0,12	57	246	28,5
Centros Regionais(**).....	30	4.722	529	0,11	18	235	47,4

FONTES: DNMO — Mercado de Trabalho — Composição e Distribuição da Mão-de-obra, 1969.

FIBGE — Instituto Brasileiro de Geografia — Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas, 1971.

(*) A população urbana foi calculada pela população na sede dos municípios.

(**) Foi considerado apenas o primeiro grupo (superior) de Centros Regionais.

Existe, em geral, estreita correlação entre a ordem funcional na hierarquia urbana e o tamanho da cidade, de modo que a relação entre pessoal ocupado e população urbana tende a refletir as mesmas causas alinhadas acima. Com respeito ao custo da mão-de-obra, os resultados obtidos confirmam a vantagem de localização dos Centros Regionais para aquelas atividades orientadas para o custo mínimo da mão-de-obra. Por outro lado, o maior índice de dispersão

para esses centros reflete nitidamente os efeitos de desigualdades regionais, ou em outras palavras, as Metr6poles Nacionais e Regionais e os Grandes Centros Regionais possuem estrutura de produç3o diversificada e 3reas de mercado em escala nacional e macro-regional; em conseqüência, as diferenç3as entre estes centros tendem a ser bem menores que as existentes entre os Centros Regionais, caracteristicamente possuidores de estrutura especializada e 3reas de mercado micro-regionais.

Conclus3o

Para concluir a presente discuss3o 3 conveniente mais uma vez enfatizar o car3ter espec3fico deste breve estudo — colocar em destaque a import3ncia do enfoque de sistema na definiç3o de uma PNDU. Obviamente, n3o houve pretens3o de exaurir os m3ltiplos aspectos econ6micos que intervêm no processo de desenvolvimento urbano. Mais importante ainda, n3o se pretendeu dar um cont3udo normativo 3 discuss3o, evitando assim problemas relativos 3 definiç3o de objetivos e objetivos conflitantes. Foram, portanto, propositalmente omitidas quest3es mais complexas do tipo — o que se deveria entender por distribuiç3o 3tima de tamanhos e por distribuiç3o 3tima espacial? Ou, correlatamente, — quais as condiç3es para a descentralizaç3o de decis3es atrav3s de um sistema eficiente de preç3os (dual)? Perguntas como estas, de car3ter fundamentalmente te3rico, conduzem 3 melhor compreens3o do processo de desenvolvimento urbano e eventualmente 3 definiç3o de uma PNDU em bases seguras. Paralelamente, quest3es de cunho operacional, relativas ao aperfeiç3amento da base de informaç3es estat3sticas, ao funcionamento dos mecanismos institucionais, al3m dos estudos de caso,¹⁹ encontram-se inteiramente abertas ao interesse dos estudiosos do problema urbano no Brasil.

¹⁹ Inclusive com casos da experi3ncia internacional, ver L. Rodwin, *Nations and Cities*, (Boston: Houghton Mifflin Company, 1970), A. K. Campbell e J. Burkhead, "Public Policy for Urban America" em *Issues in Urban Economics* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1968), citado por H. S. Perloff e Lowdon Wingo Jr.

