

Comunicação 4

O processo de crescimento urbano no Brasil

CELSIUS A. LODDER *

I — Introdução

Esta comunicação constitui desdobramento de uma pesquisa sobre cidades médias brasileiras¹ que procurou analisar de que forma estão elas estruturadas, seja do ponto de vista de sua organização interna, seja de seu relacionamento com os demais elementos do sistema urbano.

No decorrer da pesquisa houve necessidade de se conhecer melhor o processo de crescimento urbano no Brasil e as pertinentes e concomitantes mudanças funcionais nele ocorridas. Este tipo de digressão histórica explica-se pela necessidade de ordenar idéias e conceitos que seriam úteis em outras partes da mencionada pesquisa, bem como para caracterizar o papel que os centros médios desempenharam no decorrer do processo.

Nesse trabalho, tentamos resumidamente, e dando maior ênfase ao formato do sistema urbano do que às características do processo de desenvolvimento que o originou, analisar as mudanças funcionais mais notáveis nele ocorridas, realçando os elementos considerados mais relevantes no processo e na formação da rede urbana.

Os resultados dessa análise são aqui reproduzidos, numa forma mais elaborada.² O objetivo básico é o de, apresentando algumas

* Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

¹ Pesquisa em andamento no IPEA/INPES.

² Devo aqui agradecer a colaboração de Aloísio B. Araújo e Carlos von Doellinger, cuja leitura atenta dos originais resultou em sugestões bastante proveitosas, sob todos os aspectos, para este trabalho.

idéias sobre o processo de formação da rede urbana, provocar reações que possam trazer contribuições ao tema, tão pouco estudado pelos analistas urbanos brasileiros.³

2 — O sistema de cidades numa perspectiva histórica

Nos últimos decênios o Brasil vem passando aceleradamente por mudanças em seu sistema urbano, relacionadas com as diversas etapas de seu desenvolvimento sócio-econômico. Essas mudanças refletiram e são representativas de fases específicas do próprio processo de desenvolvimento. Caracterizaram-se basicamente pela escolha da estratégia de industrialização de sua economia, com seus diversos desdobramentos, como caminho a ser seguido para se alcançar o estágio de economia madura.

De fato, foi a industrialização que, ao estabelecer estruturas produtivas diferenciáveis, permitiu o aumento e diversificação do consumo e, assim, praticamente determinou as diversas fases da urbanização no sentido que cada etapa dessa urbanização torna-se uma representação dos resultados das diversas fases do processo de desenvolvimento com industrialização.

Os principais dados dessa urbanização foram o surgimento de um *sistema urbano*, em escala nacional, com hierarquia definida e, dentro desse sistema, a emergência de uma *nova e primaz metrópole nacional*, funcionalmente diferente de sua predecessora.⁴ Podem ain-

³ Uma contribuição importante, publicada após a redação deste trabalho, foi feita por Vilmar Faria, "O Sistema Urbano Brasileiro: Um Resumo das Características e Tendência Recentes", in *Estudos CEBRAP 18*.

⁴ São Paulo, metrópole do complexo industrial/exportador substituindo o Rio de Janeiro, metrópole do sistema político/financeiro. Sobre o processo de emergência da cidade de São Paulo, cf. M. Katzman, "Urbanização e Concentração Industrial: 1940/70", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 4, n.º 3 (dezembro de 1974), pp. 475-532. O fenômeno das aglomerações urbanas (as áreas metropolitanas são exemplos) é algo bem recente e não estamos certos ainda o bastante sobre sua natureza para poder determinar com certeza se elas se relacionam com o processo de urbanização, ou com o sistema urbano, via industrialização.

da ser considerados, como dados do processo, a sua *interiorização*, o caráter espacialmente *concentrador da urbanização*, refletindo o padrão característico da industrialização, que foi e é concentrador, e, finalmente, o aparecimento de novas formas urbanas — as aglomerações de duas ou mais cidades e as áreas metropolitanas.⁵

Desenvolvemos, a seguir, essas idéias de uma maneira mais detalhada, acentuando os fatores relevantes para uma apreciação histórica global das diversas etapas do desenvolvimento do sistema urbano brasileiro, e do modo como os principais dados da urbanização, acima apontados, foram se formando dentro da rede urbana.

2.1 — A formação do sistema

Até o primeiro quarto deste século, num período que engloba quase 400 anos, a rede urbana, ou o sistema de cidades brasileiras, não existia senão em função de suas relações com o exterior e refletia nitidamente o caráter de exploração colonial da economia. Todo o sistema foi construído justamente visando a isso, concebendo-se a cidade como tendo a finalidade de ocupar, dominar e extrair o máximo da região em que se situava.

A rede urbana foi, então, estabelecida pela combinação de dois fatores principais: a localização do poder político-administrativo e a centralização correspondente dos agentes e das atividades econômicas.⁶ Esses agentes e suas atividades nada mais eram, na verdade, que meros repassadores, e não produtores de bens. Os maiores êxitos econômicos estavam relacionados com o dinamismo da demanda exterior e, por isso mesmo, o estabelecimento de subsistemas urbanos

⁵ Ver mais adiante (subseção 2.3) a tabela que mostra esses resultados. Aliás, o fenômeno das aglomerações urbanas, das quais as áreas metropolitanas são sua representação extrema, é algo sobre o qual ainda não se tem certeza quanto à sua natureza, para que se possa determinar seu relacionamento direto com o processo de urbanização ou com o sistema urbano via industrialização.

⁶ Milton Santos, "Crescimento Nacional e Nova Rede Urbana: O Exemplo do Brasil", in *Revista Brasileira de Geografia*, vol. 29, n.º 4 (outubro/dzembro de 1967), pp. 78-92. A esse excelente artigo devemos parte das idéias aqui desenvolvidas.

só lograva existir justamente onde tais êxitos econômicos tinham lugar.⁷

A partir de meados do século XIX, alguns fatos novos começaram a ocorrer de uma maneira um tanto desordenada. Podemos destacar entre esses acontecimentos: (a) o aumento acelerado da população total do País; (b) os efeitos induzidos e os reflexos da Revolução Industrial enquanto processo; e (c) o incipiente, mas nem por isso desprezível, crescimento industrial no País. Esses novos acontecimentos – novos no sentido de sua relativa importância entre as influências que se faziam sentir sobre o processo – viriam diretamente participar da determinação do sistema urbano brasileiro ou, em outras palavras, a fase por que passava este sistema seria grandemente influenciada por tais fatores.

O aumento populacional, por exemplo, tem lugar preponderantemente nas cidades, não só porque o modo de produção agrícola e a

⁷ Aliás, todo o processo de desenvolvimento urbano brasileiro pode ser interpretado como paradigma da *teoria da dominação*, um conjunto de idéias apresentadas por F. Perroux, *L'Économie du XX^e siècle* (Paris: PUF, 1961), H. Ponsioen, *National Development: A Sociological Contribution* (Amsterdam: North-Holland, 1968), e J. Hilhorst, *Regional Planning* (Rotterdam: V. Press, 1971). Resumidamente, a teoria diz que o sistema espacial de um país é definido pela existência de um número determinado de subsistemas espaciais inter-relacionados, um dos quais atua como subsistema dominante (ou centro) e os outros desempenham o papel de dominados. A emergência desses subsistemas espaciais é explicada, em termos econômicos, por fatores tais como custo de transporte, economias de escala e de aglomeração, enquanto que a emergência de relações de dominação é explicada por diferenças de poder entre os subsistemas, resultantes de acessos diferenciados a informações. É o conjunto ou sistema de valores do centro dominante que determina o caráter das relações de dominação. A dominação apresenta dois componentes complementares: extração e distribuição. Ela é extrativa na medida em que permite ao centro ganhos líquidos de suas relações como os subsistemas dominados. É distributiva na medida em que os sistemas dominados podem fazer uso das correlações de força existentes para promover seu próprio desenvolvimento. Os dois componentes são complementares: se um aumenta, o outro diminui, e vice-versa. Desta forma, nada mais natural que o sistema mais poderoso use de seu poder político para conseguir vantagens econômicas em seu proveito. Para maiores desenvolvimentos da teoria, recomendamos J. Hilhorst, *op. cit.*, especificamente a p. 36 e seguintes, onde o autor demonstra a teoria em seus diversos passos.

estrutura fundiária rural já favoreciam um fluxo positivo da migração campo-cidade,⁸ mas também porque ocorreram alguns eventos paralelos de natureza eminentemente político-social.⁹ O resultado, evidentemente, foi um aumento mais que proporcional da população urbana, com todas as conseqüências indiretas desse fenômeno sobre outros elementos, tais como o abastecimento de gêneros alimentícios para uma população urbana não-produtiva, uma rede de estradas para transporte desse fluxo de mercadorias, serviços de infra-estrutura urbana, etc.

De qualquer forma, se outros fatores favoreceram o crescimento das cidades, foi a Revolução Industrial e suas seqüelas que vieram a transformar a orientação desse processo mediante nova configuração ou arranjo do espaço urbano. Ocorreu também mudança funcional no papel que os centros urbanos representavam e no tipo de inter-relacionamento (fluxos) que eles iriam manter entre si e com seus respectivos subsistemas.¹⁰

Na verdade, devemos enfatizar o peso de alguns fatores históricos no processo de industrialização-urbanização. Isto se deve em parte ao fato de que é neste momento que se encerra a fase de formação da rede urbana. Tendo ela seus contornos já aproximadamente traçados, passa a sofrer influência de outros acontecimentos e obtém, ao mesmo tempo, massa crítica suficiente para desenvolver sua inércia e determinar seus próprios caminhos.

⁸ Devemos qualificar a participação da migração estrangeira, que se destinava a suprir as necessidades da economia cafeeira. Esse tipo de migrante, embora exercendo funções rurais, era um ser "urbano" na realidade, contribuindo assim positivamente para o processo descrito acima. Ver M. Katzman, *op. cit.*, e P. Geiger, *Evolução da Rede Urbana Brasileira*, Coleção O Brasil Urbano (Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, 1963), n.º 1.

⁹ Por exemplo, a Lei Áurea de 1888, a Proclamação da República em 1889 e o sistema federativo adotado.

¹⁰ Isto não quer dizer que as funções de centro político-administrativo tenham diminuído ou desaparecido. Pelo contrário, são essas funções que vão dar o caráter regionalmente diferenciado que o processo assumiu. Veja-se M. Santos, *op. cit.*, p. 92, e P. Geiger, "Reorganização do Espaço no Brasil", in Josef Barat (ed.), *Política de Desenvolvimento Urbano: Aspectos Metropolitanos e Locais*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976), n.º 22, pp. 123-184.

2.2 — A consolidação da rede urbana: a formação de sistema nacional

O novo período caracterizou-se por mudanças muito rápidas na ordem dos fatores influentes, com a agravante de que, nesse momento, o processo urbano já possuía um modo próprio de absorver impactos. Em outras palavras, as relações de causa e efeito dentro do processo de urbanização não foram tão simples como no período anterior, impedindo que se estabeleçam relações muito estáveis entre seus elementos.

Assim é que durante o período que se estendeu de meados do século XIX até o primeiro terço do século XX foram, conforme discutido acima, o aumento da população, a Revolução Industrial e a industrialização incipiente os principais elementos a exercer influência sobre o processo de urbanização. No período em consideração, esses fatores, com exceção da industrialização, deixaram de atuar de forma direta e se incorporaram ao processo, passando mesmo a ser uma de suas representações, como, por exemplo, os dados de população.

Ocorreu nesse período o que poderíamos chamar de reorganização tanto do sistema econômico como do político, provocando mudanças estruturais na rede urbana que agora se voltam para dentro, refletindo o padrão característico das transformações político-econômicas.

A interiorização da urbanização e a hierarquização do sistema urbano são as suas principais características,¹¹ mas, em última análise, foram as mudanças na estrutura político-econômica que maior influência exerceram sobre o processo de urbanização. Esses dois elementos são, em grande parte, conseqüências dessas mudanças estruturais, que tentaremos descrever resumidamente.

¹¹ Teoricamente, podemos dizer, com certo exagero, que a distribuição de cidades por tamanho, que reflete a hierarquização do sistema urbano, muda de primaz para log-normal; a nível de subsistemas, porém, ainda se encontram distribuições primazes. Ver B. J. L. Berry, "City Size and Economic Development", in L. Jakobson e Prakash (eds.), *Urbanization and National Development* (Beverly Hill: Sage, 1971), pp. 111-55.

No plano político, as maiores alterações se deram no âmbito ideológico e nas bases de sustentação do regime até então no poder. Até a Revolução de 1930 — quando se deu a ruptura violenta do regime — o sistema político se sustentava apoiando-se em três elementos: o primeiro, a grande propriedade rural, geralmente de café, açúcar e criação bovina; o segundo, o que se convencionou chamar de economia primário-exportadora, ou seja, aquelas atividades econômicas voltadas para a produção, comercialização e exportação de alguns produtos primários, principalmente o café; e o terceiro, o próprio controle do poder político pela oligarquia rural. Esses elementos, com as transformações que vinham ocorrendo desde o final do século XIX e que se intensificaram a partir de 1920, alteraram sua composição tanto no plano estrutural e ideológico quanto no seu modo de relacionamento com os demais níveis de poder.¹²

Uma das razões para essa mudança, em termos estritamente econômicos, foi o fato de a procura interna de bens e serviços ter-se mantido firme e mesmo aumentado no período, enquanto que a procura externa continuava em seu ciclo de baixa, ainda afetada pelos resultados da Grande Guerra de 1914. Nesses termos, o setor da economia que produzia para o mercado interno — preponderantemente urbano e manufatureiro — passou a oferecer melhores oportunidades de investimentos que o setor primário-exportador — basicamente rural e onde predominavam atividades agropecuárias. Surgiu então uma situação diferente na economia brasileira: o mercado interno, ou seja, os investimentos nesse mercado, passa a ter maior participação no processo de formação de capital da economia.¹³

Temos, desta forma, dois acontecimentos de certo modo inter-relacionados: a emergência da burguesia industrial/comercial e o crescimento do mercado urbano de bens e serviços, que exerceriam influência direta sobre o processo de urbanização e a formação do sistema urbano, na medida em que favoreciam o crescimento das cidades e seu relacionamento.

¹² H. F. Lima, *História Político-Econômica e Industrial do Brasil* (São Paulo: Editora Nacional, 1970), p. 335.

¹³ As explicações são de C. Furtado, *Formação Econômica do Brasil* (Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959), pp. 229-30, embora se refiram, no original, a outro contexto que não a emergência do mercado urbano para bens e serviços, argumento que aqui utilizamos.

Devemos ainda observar que a reorganização dos sistemas político e econômico viria a exigir para seu completo sucesso a existência de uma estrutura centralizada de decisões políticas. A Revolução de 1930 iniciou esse processo de centralização, *lato sensu*, que se vem desdobrando até os dias de hoje. Basicamente, foi esse processo que permitiu ao Rio de Janeiro desenvolver suas funções de metrópole (político-administrativa) nacional, como demonstraremos a seguir.

É também interessante notar sob esse aspecto que, paralelamente, a participação do setor público no desenvolvimento econômico-social só adquiriu relevância a partir da existência de um regime político com características centralizadoras. A interferência da ação governamental naquelas áreas se reveste de caráter tanto mais direto quanto mais centralizado se torna o Estado ou, em outros termos, parece existir uma relação entre o grau de centralização político-administrativa do Estado e as modalidades de atuação do setor público nas esferas econômica e social.

Essa correlação torna-se menos óbvia, mas nem por isso menos presente, quanto à sua correspondência com o processo de urbanização, mas é evidente que na medida em que o Estado centralizador começa a interferir no processo de desenvolvimento e, conseqüentemente, em áreas a ele associadas, afeta, por extensão, o sistema urbano.

No caso específico do Brasil, e voltando aos desdobramentos históricos do processo, o sistema urbano também centralizou ou, mais precisamente no caso, concentrou numa única cidade, que passou a ser a metrópole nacional, uma série de funções e atividades urbanas que só ali teriam existência ou possibilidade de existir, seja por fatores de escala, seja pelas próprias características do Estado central. Em termos mais precisos, a configuração de forças políticas e sociais sobre as quais se apoiou o Estado após a década de 30 necessitava concentrar num só ponto (cidade) todos os seus serviços e atividades e, além disso, possibilitar o exercício do controle da distribuição do poder entre os grupos em que se decompunha a nova coalizão de forças políticas. Foi justamente nesse período que teve lugar a metropolização do Rio de Janeiro.

Na verdade, o sistema urbano teria encontrado seu ponto de equilíbrio nesse período não fosse o elemento mais dinâmico — a industrialização — continuar a atuar sobre o sistema como um todo.

De fato, se o elemento, digamos, político do processo — a tendência centralizadora do Estado — acomodou-se, o mesmo não ocorreu com o processo de industrialização. Dado que locacionalmente os dois elementos não se sobrepunham, uma certa especialização funcional teve lugar como solução de acomodação: durante algum tempo o sistema permitiu uma dualidade metropolitana em sua hierarquia — o que por definição é um contra-senso¹⁴ — com São Paulo industrial e o Rio de Janeiro político-administrativo.

De fato, só mais tarde uma recomposição entre os grupos do poder político e, principalmente, a ênfase cada vez mais marcante na industrialização da economia como saída para o subdesenvolvimento brasileiro¹⁵ provocaram outro deslocamento na configuração do sistema urbano do País, solucionando o impasse decorrente da duplicidade de metrópoles. Definiu-se então uma nova metrópole nacional (São Paulo) sem que ocorressem maiores modificações nas posições hierárquicas inferiores.

A aparente situação de dualidade, em que o poder econômico ficava fisicamente em São Paulo, mas era exercido no Rio de Janeiro, continuou até os anos 60.¹⁶ A criação e ascensão de Brasília como centro político-administrativo nacional, embora artificial e compulsório no início, mas inevitável posteriormente, acelerou a recomposição do sistema e consolidou São Paulo como única metrópole nacional.¹⁷

¹⁴ Rigorosamente, esta dualidade seria apenas de definição, uma vez que, dadas as dimensões continentais do território brasileiro, seria perfeitamente possível a existência de duas metrópoles nacionais funcionalmente semelhantes.

¹⁵ Da mesma forma que o regime político após 1930 foi concentrador ou centralizante, também o processo de industrialização, via mecanismos de mercado, apresenta-se com características fortemente concentradoras. Provavelmente, deve existir uma correlação entre os dois fatos, embora alguns autores prefiram caracterizar essa tendência espacialmente concentradora do capital como corolário do próprio sistema capitalista. Veja-se, por exemplo, M. Smolka, *Political Economy of Location*, Discussion Paper (U. of Penns.: 1976), mimeo.

¹⁶ Isto devido ao modo como os industriais encaravam o Estado (paternal) e por se atrelarem desde o início do processo ao Estado e colocarem seu destino ao sabor dos humores e atores da política econômica oficial.

¹⁷ De fato, a emergência do capitalismo financeiro, com todas as suas funções-suporte, deu opção ao Rio de Janeiro para fugir do impasse funcional em que se encontrava e ampliar sua margem de atuação, embora, no longo prazo, vá sair perdendo, em termos essencialmente econômicos, nas taxas de crescimento relativo de sua renda.

Recapitulando, antes de apresentar a análise do terceiro período, os principais fatos no sistema urbano brasileiro nesse interregno foram a *interiorização* do processo de urbanização¹⁸ — aqui visto como fenômeno sócio-cultural — e a sua *hierarquização* a nível nacional. Importantes mudanças no plano político e econômico aceleraram o processo de urbanização, exercendo influência direta sobre a nova configuração do sistema de cidades que, pelos mesmos motivos, tinham uma nova metrópole nacional. Nas demais posições do sistema não se observou nenhum deslocamento relevante. De fato, a partir de meados deste século, todas as mudanças importantes no sistema urbano brasileiro tiveram lugar nos estratos superiores do perfil urbano e, além disso, não mais ocorreram modificações na configuração desse perfil.

2.3 — A consolidação da rede urbana: os subsistemas e as áreas metropolitanas. O período recente

Uma certa inércia no processo de desenvolvimento brasileiro implicou uma acomodação do sistema urbano que, afora as altas taxas de crescimento das cidades, poucas modificações apresentaria no futuro. A afirmação é, reconhecemos, um pouco exagerada e carece mesmo de fundamento empírico, mas o bom senso justifica dizer que, enquanto o impasse político-econômico em que se encontra o País nesta última década não for solucionado, será arriscado prever qualquer tipo de tendência ou mudança mais relevante no sistema urbano.¹⁹

¹⁸ Ver adiante mais alguns esclarecimentos sobre este aspecto.

¹⁹ Para detalhes do relacionamento entre o sistema econômico e urbano, ver M. Smolka e C. Lodder, "Preliminares para a Formulação de uma Política Nacional de Localização da Atividade Econômica no Brasil", in Paulo R. Haddad (ed.), *Desequilíbrios Regionais e Descentralização Industrial*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975), n.º 16, pp. 165-206. O relacionamento entre o sistema político e o urbano pode ser visto em J. Monod, *Transformation d'un Pays: pour une Géographie de la Liberté* (Paris: Fayard, 1974). O trabalho desses autores é apenas descritivo. S. Holland, *Capital versus the Regions* (Londres: MacMillan, 1976), ao contrário, apresenta um exaustivo trabalho teórico sobre os inter-relacionamentos desses sistemas.

Em todo caso, algumas tendências secundárias podem ser apontadas como caracterizando esse período. A primeira delas é a intensificação do fenômeno de concentração da população urbana via amadurecimento das áreas metropolitanas²⁰ e aparecimento dos sub-sistemas regionais ligados ou dominados pelas metrópoles regionais.²¹ Ambos os fenômenos ainda estão em formação e é difícil a previsão de determinadas tendências ou de prováveis resultados das mesmas.

*Localização geográfica dos 50 maiores municípios
brasileiros em população^a*

Localização	1940	1950	1960	1970
1. Litoral ^b	24 (48)	24 (48)	26 (52)	31 (62)
2. Região Sudeste.....	20 (40)	16 (32)	23 (46)	24 (48)
3. Região Industrial ^c	12 (24)	13 (26)	17 (34)	21 (42)
4. Capitais Estaduais.....	14 (28)	17 (34)	19 (38)	19 (38)
5. Região Nordeste.....	17 (34)	18 (36)	15 (30)	14 (28)
6. Região Centro-Oeste.....	0	1 (2)	2 (4)	3 (6)
7. Interior ^d	19 (38)	13 (26)	17 (34)	11 (22)
8. Região Sul.....	11 (22)	12 (24)	8 (16)	7 (14)
9. Áreas Metropolitanas ^e	13 (26)	14 (28)	16 (32)	22 (44)

FONTE: FIBGE, *Anuário Estatístico*, 1941/45 (p. 35), 1953 (p. 67), 1962 (p. 31) e 1973 (p. 97).

^a A idéia desta tabela é de M. Santos, *op. cit.*, p. 80, embora tenhamos feito substanciais modificações no conceito de localização.

^b Cidades até 50 km da costa atlântica.

^c Cidades no triângulo Rio—São Paulo—Belo Horizonte.

^d Cidades distantes 400 km ou mais da costa.

^e Municípios que em 1970 foram definidos como fazendo parte das áreas metropolitanas, inclusive do seu núcleo mais importante.

OBS.: Entre parênteses, dados percentuais.

²⁰ P. Geiger, "Reorganização...", *op. cit.*, S. Faissol, "O Processo de Difusão no Sistema Urbano Brasileiro...", in *Revista Brasileira de Geografia*, ano 35, n.º 3 (julho/setembro de 1973), pp. 3-106; F. Davidovich e Olga Maria B. de Lima, "Contribuição ao Estudo de Aglomerações Urbanas no Brasil", in *Revista Brasileira de Geografia*, ano 37, n.º 1 (janeiro/março de 1975), pp. 50-84.

²¹ S. Faissol, M. Galvão e P.P. Geiger, "Estudos Urbano-Regionais na Área de Influência do Recife", in *Revista Brasileira de Geografia*, ano 37, n.º 1 (janeiro/março de 1975), pp. 3-46.

Alguns resultados, porém, podem ser constatados nos números apresentados na tabela, na qual algumas conclusões anteriormente sugeridas tornam-se mais claras. Senão, vejamos:

a) O número de cidades litorâneas foi constante até 1960 e, a partir daí, aumentou bruscamente sua participação. O aumento no número dessas cidades é explicado pelo aparecimento de novas formas de urbanização, mais precisamente das áreas metropolitanas. Isto pode ser também constatado na linha 9 da tabela, onde o aumento do número das cidades definidas (em 1970) como tais ou delas fazendo parte passou de 16 em 1960 para 31 em 1970 e correspondeu ao aumento do número de cidades costeiras, uma vez que, à exceção de Belo Horizonte, as demais (8) situam-se na faixa litorânea.

b) Em 1970, 62% das 50 maiores cidades brasileiras se encontravam no litoral. Esse número vai a 88% se considerarmos a faixa litorânea. Este pode ser mais um dado relevante para demonstrar o nível de concentração urbana do sistema.

c) O número de grandes cidades (mais populosas) na região Sudeste tem aumentado lenta mas constantemente.

d) Da mesma forma tem sido o aumento do número de cidades na região industrial.

e) As novas cidades industriais e de regiões metropolitanas foram responsáveis pelo aumento gradual do número de cidades da região industrial e da região Sudeste.

f) Obviamente, o número das capitais estaduais tende a se estabilizar. Os aumentos se deram ou por conta da inclusão, entre as 50, das capitais dos pequenos Estados do Nordeste (Natal, Aracaju, Teresina, que juntamente com as demais e com Recife, Salvador e Fortaleza, a partir da década de 50, formam um subsistema regionalmente integrado), ou pela inclusão de Goiânia e Brasília (também originando outro subsistema regional).

g) As cidades do Nordeste diminuíram lentamente a sua participação, tendência esta contrária à das cidades da região Sudeste.

h) O alargamento da faixa de ocupação territorial, com o deslocamento para o interior da fronteira agrícola, é mostrado pelo aparecimento na lista das 50 maiores, a partir de 1950, das cidades da

região de fronteira. Não deixa isso de ser um indício do processo de interiorização da urbanização, já apontado anteriormente, que tem seus paradigmas no crescimento de Goiânia, Campo Grande e Brasília.

i) A acentuada diminuição do número de cidades do interior constitui mais um indicador da concentração das grandes cidades na faixa litorânea (item *b*) e de que o crescimento demográfico das grandes cidades do interior foi menor que o das cidades pertencentes às áreas metropolitanas ou à região industrial.

j) A diminuição das cidades na região Sul parece indicar, além de óbvio crescimento demográfico inferior, a maturidade do sistema urbano, já formado há algumas décadas, e um crescimento demográfico não explosivo. De fato, esse crescimento na região Sul é bem equilibrado.²²

Estas são as principais observações que se pode fazer diretamente à vista da tabela. Quanto às principais tendências apontadas anteriormente no texto, as informações da tabela corroboram parte delas. Para a observação do surgimento das *áreas metropolitanas*, temos indicação através dos itens *a* e *e* e da própria linha 9 da tabela. O aparecimento dos *subsistemas regionais* é indicado pelos itens *f* e *i*. A *concentração da população urbana* é dada pelos itens *a*, *b*, *e* e *i*. São também indicadores dessa tendência, grosso modo, o menor número de cidades do interior, o menor número de cidades da região Sul, o maior número de cidades do litoral, da região Sudeste e da região industrial. Finalmente, a *interiorização* da urbanização é mostrada pelas observações do item *h* quanto às regiões de fronteira. Neste ponto, é necessário que se faça um esclarecimento sobre o aparente paradoxo entre as tendências para a concentração da população e a interiorização da urbanização.

A urbanização é aqui entendida como algo que está associado a um processo de transformação dos modos de utilização sócio-econômi-

²² Sobre este comportamento equilibrado, ver J. G. Francisconi e M. A. de Souza, *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Estudos e Proposições Alternativas*, Série Estudos para o Planejamento (Rio de Janeiro: IPEA/IPLAN, 1976), n.º 15, principalmente o Capítulo II e a p. 190. Ver também a EM 11/74 do CDE — depois transformada no Decreto n.º 74.156, de 06-06-74.

ca do espaço. É, portanto, um fenômeno sócio-econômico-cultural que afeta, de acordo com suas diversas modalidades, a cidade e o campo, e é neste sentido que falamos em interiorização da urbanização. Por outro lado, a concentração é a representação de uma tendência demográfico-econômica que, embora seja um dado do processo de urbanização, não participa dele com a mesma grandeza.

3 — O processo de desenvolvimento urbano: fatores

Até agora descrevemos o processo de crescimento urbano no Brasil através da formação de seu sistema de cidades, dentro de uma perspectiva histórica, na qual salientamos algumas fases da construção da rede urbana através de seus dados, características e fatos mais relevantes.

Nesta parte do trabalho faremos, de modo muito resumido, a apresentação e descrição dos principais fatores característicos do processo de desenvolvimento urbano, abstraindo o fato de que processo e sistema estão alinhados, para ressaltar apenas os dados do primeiro, suas características e tendências, e para perguntar quais seriam os principais problemas enfrentados por esses centros na atualidade. Desta forma, o sistema urbano torna-se parte ou fator do processo, como veremos a seguir.

Conforme salientado anteriormente, o principal fator no contexto do desenvolvimento urbano é a *industrialização*, e sua característica básica é ser *concentrada* em alguns pontos do espaço geográfico brasileiro.²³ Os padrões locacionais dos diversos ramos industriais²⁴ ainda se mostram bastante sensíveis à aglomeração geográfica, princi-

²³ Sobre o problema da concentração industrial, ver M. Katzman, *op. cit.*, e M. Smolka e C. Lodder, "Concentração, Tamanho Urbano e Estrutura Industrial", in *Pesquisa e Planejamento Económico*, vol. 3, n.º 2 (junho de 1973), p. 447-68.

²⁴ Ver, a respeito dos padrões locacionais, C. Lodder, "Padrões Locacionais e Desenvolvimento Regional", in *Revista Brasileira de Economia*, vol. 28, n.º 1 (janeiro/março de 1974), pp. 3-128.

palmente devido à escolha das tecnologias e dos setores industriais que vão sendo implantados ou que o foram em passado recente. Nesse sentido, a distribuição espacial das cidades, que em última análise é determinada pelos padrões locacionais²⁵ — mais propriamente pela localização das indústrias — não deve apresentar nenhum tipo de desconcentração natural, e a tendência apontada na Subseção 2.3 para a concentração da população urbana deve continuar.

O segundo elemento do processo é o próprio *sistema urbano*, que se caracteriza pela sua *hierarquização*, por uma *população concentrada*, e por ainda não ter sido definido o *tamanho médio* para sua estrutura, uma vez que é difícil determinar níveis de eficiência (custo-benefício) para os diversos tamanhos, ou seja, não se pode, dentro do sistema urbano brasileiro, dizer rigorosamente quando uma cidade é demasiado grande e congestionada ou quando é simplesmente mal organizada e/ou mal administrada.²⁶ Quanto às tendências para o sistema urbano, além das apontadas na Subseção 2.3, pode-se esperar uma certa reorganização do espaço, ganhando maior importância relativa os centros médios não incluídos em áreas metropolitanas, com perda de importância — também relativa — dos centros pequenos e estabilidade no crescimento dos grandes centros.

O terceiro fator do processo é representado pelas *migrações*. As principais características desse elemento, naquilo em que influencia o processo de desenvolvimento urbano,²⁷ são a *preponderância* dos fluxos de origem e destino urbanos, bem como a predominância dos *fluxos de curta distância* (intra-região) sobre os de longa distância (inter-regiões). Em qualquer circunstância, porém, continuará a haver pressões adicionais sobre a oferta de mão-de-obra urbana em decorrência do fluxo urbano/urbano. Já pela preponderância dos

²⁵ A tese é de J. Friedman, *Regional Development Policy* (Cambridge: MIT Press, 1966).

²⁶ P. Geiger, "Reorganização...", *op. cit.*, p. 137, é o autor desta proposição.

²⁷ Sobre o fator e suas características, ver M. da Mata, "Urbanização e Migrações Internas", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 3, n.º 3 (outubro de 1973); M. A. Costa, *Urbanização e Migração Urbana no Brasil*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975), n.º 21; S. Faissol, "Migrações Internas no Brasil e suas Repercussões no Crescimento Urbano..." in *Revista Brasileira de Geografia*, ano 35, n.º 2 (abril/junho de 1973), pp. 3-102.

fluxos intra-regionais, as pressões adicionais serão sentidas sobre as chamadas metrópoles regionais componentes de subsistemas (Recife, Salvador, Belo Horizonte, etc.).

O quarto elemento que deve ser mencionado é *mercado de trabalho urbano*. Até agora, suas características têm sido níveis de *subemprego e desemprego* bastante elevados em termos absolutos, o que acarreta a formação de *excedentes* urbanos. De todos os modos, a tendência futura do mercado de trabalho dependerá do comportamento dos fluxos migratórios e de variações conjunturais (ciclos) no nível da atividade econômica. Outro aspecto, quanto a esse elemento, é o fato de existirem diferenças qualitativas entre os indicadores para as cidades segundo seu tamanho e região em que se localizam, isto é, qualquer proposta de política de mão-de-obra urbana deve levar em conta diferenças, entre cidades e regiões, na qualidade e quantidade da mão-de-obra disponível. A tendência futura é a de se acentuarem essas diferenças.²⁸

O quinto fator seria a *distribuição da renda pessoal*. Especificamente, o elemento deve ser a *pobreza urbana*. O grau de concentração da distribuição da renda pessoal urbana é bastante elevado, como pode ser comprovado pelos valores elevados dos indicadores usuais de concentração da renda.²⁹ Existem também marcantes diferenças regionais e, em menor grau, entre tamanhos de cidades, quanto ao problema da incidência da pobreza, mas, de qualquer forma, a proporção de pessoas na população que recebem menos que um salário mínimo de renda mensal nunca fica abaixo dos 30/40%.³⁰ As indicações de tendência dizem que o problema deverá persistir se não se

²⁸ Sobre os problemas do mercado de trabalho urbano, ver A. de Mello e Souza, "Escolha de Emprego e Dualismo no Mercado de Trabalho", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 6, n.º 1 (abril de 1976), pp. 107-30; H. C. Tolosa, "Dualismo no Mercado de Trabalho Urbano", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 5, n.º 1 (junho de 1975), pp. 1-36, e "Subutilização e Mobilidade da Mão-de-Obra Urbana", in Josef Barat (ed.), *op. cit.*, pp. 23-86.

²⁹ As conclusões aqui apresentadas foram retiradas de C. A. Lodder, *Distribuição de Renda nas Áreas Metropolitanas*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976), n.º 31, e "Áreas Metropolitanas, Renda e Pobreza" (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975), mimeo.

³⁰ Ver C. A. Lodder, *Distribuição de Renda...* *op. cit.*, p. 58, e anexos estatísticos.

adotarem algumas medidas mais eficazes, usando-se os próprios instrumentos à disposição da política econômica ortodoxa de economia de mercado.

O último elemento a ser citado é representado pela *infra-estrutura* dos serviços urbanos. Sua principal característica é a deficiência em todos os sentidos, mas, neste caso, a solução está equacionada e o problema passa a ser apenas uma questão de ênfase e de prioridades por parte da política oficial e de uma melhor disponibilidade de recursos para investimentos concentrados nos serviços considerados prioritários pela política.

