

Política urbana e redistribuição da renda*

HAMILTON C. TOLOSA **

1 — Introdução

O agravamento dos problemas urbanos é hoje uma preocupação tanto nas economias avançadas como nas subdesenvolvidas. Países em estágios primários de desenvolvimento enfrentam sérios problemas de concentração em uns poucos enclaves urbanos. À medida que se eleva o nível da renda alargam-se as desigualdades de bem-estar pessoal e regional, e nas economias altamente industrializadas surgem dificuldades quanto ao uso do solo, deterioração das zonas centrais das cidades e poluição ambiental.

O desenvolvimento urbano é portanto um fenômeno complexo, com múltiplas implicações econômicas, sociais, políticas e culturais. Ademais, quanto maior o nível de desagregação da análise, mais importantes se tornam os chamados fatores não-econômicos. Apesar disso, a experiência de planejamento urbano na maioria dos países limita-se à manipulação de instrumentos econômicos. Esta é, sem dúvida, uma limitação relevante para a apreciação da urbanização brasileira e das medidas propostas, no passado e para o futuro, pela política de desenvolvimento urbano.

O objetivo do presente artigo consiste numa apreciação crítica dos fatores envolvidos no processo da urbanização brasileira, das políticas recentes para enfrentar o crescimento acelerado das cidades e do seu impacto sobre a distribuição da renda. A análise que se segue pretende sintetizar os resultados de vários estudos e pesquisas re-

* O autor agradece os comentários de Marília Steimberger, especialmente no que se refere à Seção 4.

** Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

centes sobre o desenvolvimento urbano no Brasil, apoiando-se, sempre que possível, em dados estatísticos. É importante enfatizar que nessa análise não houve intenção de exaurir os múltiplos aspectos do desenvolvimento urbano; ao contrário, buscou-se propositadamente isolar aqueles fatores explicativos considerados os mais relevantes. A seção seguinte procura analisar o processo da urbanização nas últimas décadas e suas implicações em termos de desequilíbrios no mercado de trabalho urbano e na distribuição da renda (real e nominal) nas cidades. Face à importância de tais desequilíbrios, a terceira seção propõe as linhas mestras de uma política urbana¹ voltada para a consecução de objetivos redistributivos de bem-estar. A quarta seção discute a experiência recente com o planejamento urbano, buscando confrontar essa experiência com os resultados das seções anteriores. Finalmente, a quinta seção examina alguns aspectos da atuação das entidades envolvidas no planejamento urbano.

Para efeitos práticos, o presente estudo parte de duas premissas consideradas como básicas. Como bem ilustra a experiência internacional, para que a política urbana assuma proeminência nacional é antes preciso que as dificuldades das cidades tenham atingido a dimensão de crise.² Como decorrência, a primeira premissa chama a atenção para os altos custos de oportunidade envolvidos nas várias opções da política urbana. A segunda premissa considera a cidade como parte de um sistema interdependente e hierarquizado, e como tal a política urbana deve, em primeira instância, ser definida em âmbito nacional. Isto posto, as áreas metropolitanas, que se situam no vértice da pirâmide urbana, passam a ocupar lugar de destaque na política nacional de desenvolvimento urbano. As medidas de política econômica se irradiam das metrópoles para as demais cidades; similarmente, verifica-se a tendência no sentido dos problemas urbanos se acumularem no vértice da pirâmide. Nessas condições, as políticas de apoio às cidades médias, centros de equilíbrio ou outras formas de contrapor a excessiva concentração urbana, propõem-se a

¹ Convém ressaltar que a preocupação do presente estudo é com as idéias e princípios que devem nortear tal política, e não com os procedimentos metodológicos empregados para fixar metas e manipular instrumentos.

² Ver L. Rodwin, *Nations and Cities: A Comparison of Strategies for Urban Growth* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1970).

explorar a natureza hierarquizada e interdependente do sistema urbano, justificando a afirmativa de que “os problemas metropolitanos são resolvidos fora das metrópoles”.

2 — O processo de desenvolvimento urbano ³

A configuração do sistema urbano reflete pois o estágio de desenvolvimento da economia, e em linhas gerais é possível caracterizar certos padrões de comportamento comuns à maioria dos países em desenvolvimento.

O padrão clássico para uma economia como a brasileira implica taxas elevadas de crescimento da renda urbana e participação crescente do setor urbano na renda nacional. Com efeito, em 1970 essa participação era de 71%, estimando-se que atinja o marco de 75% no início da década de 80. No passado, as taxas médias anuais de crescimento da renda urbana virham se mantendo acima das médias nacionais em cerca de um ponto de percentagem durante as décadas de 40 a 50, reduzindo-se esse diferencial para 0,3 nos anos 60. Grande parte desse dinamismo deveu-se ao setor industrial, em particular ao desempenho de indústrias tais como a de duráveis e, mais recentemente, a de bens intermediários e de capital. O fato de as altas taxas de crescimento da renda urbana se basearem em indústrias nascentes e sensíveis a flutuações da demanda, tais como as acima mencionadas, confere às cidades, em especial àquelas especializadas industrialmente, certa instabilidade, como efetivamente ocorreu durante as fases de retração de 1964/67 e de retomada do crescimento em 1967/70.

Teoricamente, espera-se que a participação das atividades terciárias na renda e no emprego cresça à medida que a economia atravesse

³ Esta seção baseia-se, em grande parte, nos trabalhos de H. C. Tolosa, “Macroeconomia da Urbanização Brasileira”, in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 3, n.º 3 (outubro de 1973), e “Subutilização e Mobilidade da Mão-de-Obra Urbana”, in José Barat (ed.), *Política de Desenvolvimento Urbano: Aspectos Metropolitanos e Locais*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976), n.º 22.

as sucessivas fases do desenvolvimento. Não obstante, o exame da experiência brasileira mostra que nos últimos 50 anos a participação da indústria na renda urbana vem crescendo lenta porém continuamente. Se por um lado tal constatação evidencia o papel de liderança da indústria no processo de crescimento e urbanização, de outro sugere que a economia brasileira ainda não superou a fase de transição para uma economia moderna. Na verdade, as próprias indústrias líderes e dinâmicas ainda são consideradas demasiadamente verticalizadas e de porte reduzido pelos padrões internacionais mais modernos. Isto significa dizer que é praticamente certo que nos próximos 10 anos o setor secundário deverá manter sua posição de líder no crescimento nacional. Tal posição poderá ainda ser reforçada na medida em que o Governo sustente os incentivos às exportações de manufaturados e os subsídios à substituição das importações de bens de capital.

Nesses termos, os padrões locacionais da indústria deverão ainda por algum tempo atuar como principal fator condicionante da distribuição espacial de cidades. Para todos os efeitos, a atividade industrial se encontra muito concentrada no eixo Rio-São Paulo, estrutura esta condizente com a fase de transição da economia brasileira. Apesar de não existirem dados sobre a renda urbana a nível de cidade, sabe-se que em 1970 mais de 50% do Valor da Transformação Industrial e 46% da mão-de-obra ocupada na Indústria de Transformação situavam-se naquelas duas áreas metropolitanas. Porém, o fato mais notável na evolução do sistema urbano brasileiro foi a emergência das cidades de porte médio. Já na década de 50 surgiam os centros médios localizados na periferia das grandes cidades, que posteriormente formariam com estas as atuais áreas metropolitanas. Fenômeno ainda mais recente, da década de 60, é o destaque dos centros médios distantes dos grandes núcleos metropolitanos. Assim, por exemplo, o número de cidades pertencentes ao estrato de tamanho entre 100 e 250 mil habitantes passou de 14 em 1960 para 32 em 1970. Grande parte desses centros está localizada no Estado de São Paulo, porém começam também a surgir centros médios nas regiões de fronteira, tais como no Paraná e no Centro-Oeste, enquanto que no Nordeste incluem-se nesta categoria apenas algumas capitais estaduais mais importantes. O reforço dos centros médios relativa-

mente ao resto do sistema urbano representa indicação segura de que o Brasil está ingressando numa nova fase de desenvolvimento urbano. Superada a fase de economia primaz, dominada por um ou dois grandes núcleos urbanos, o sistema de cidades evolui para uma distribuição espacialmente mais dispersa. De qualquer forma, seria ainda prematuro falar nos próximos 10 anos em um processo automático de desconcentração industrial de âmbito nacional. Mesmo porque as propaladas deseconomias de aglomeração que estariam surgindo na Grande São Paulo têm apenas levado algumas indústrias de grande porte a se realocarem nas cidades do Vale do Paraíba ou ao longo do eixo para Campinas. Difícilmente, contudo, pode-se esperar que esse mesmo mecanismo das forças de mercado conduza espontaneamente a desconcentração industrial para regiões mais distantes como o Centro-Oeste, o Nordeste ou a Amazônia.

Embora em menor grau, o mesmo padrão concentrado se verifica com respeito à distribuição da população urbana. A participação do Grande Rio e da Grande São Paulo na população urbana total, que vinha se reduzindo até o final dos anos 50, estabilizou-se na última década em torno de 23%.⁴ O mesmo não ocorreu com relação aos demais estratos de tamanho. Enquanto a taxa média de crescimento da população urbana como um todo situava-se em 5,2% a.a. no período 1960/70, as cidades com população entre 100 e 250 mil habitantes cresciam a 9,7% a.a., e os centros menores, isto é, com menos de 50 mil habitantes, perdiam importância relativa, crescendo a taxas abaixo da média nacional. De maneira geral, o que se verificou na distribuição de tamanhos urbanos foi a perda da importância relativa dos estratos inferiores e estabilidade na participação dos es-

⁴ As regiões metropolitanas foram regulamentadas pela Lei Complementar n.º 14, de 8 de junho de 1973. Porém, para fins do presente estudo foi adotada uma definição mais restrita dessas áreas, incluindo-se apenas as cidades mais importantes em termos de população urbana e/ou produção industrial. São as seguintes as áreas metropolitanas: Grande São Paulo (São Paulo, Diadema, Guarulhos, Mauá, Osasco, Mogi das Cruzes, São Bernardo do Campo, Santo André, São Caetano do Sul e Carapicuíba), Grande Rio (Rio de Janeiro, Niterói, São Gonçalo, Duque de Caxias, Nilópolis, Nova Iguaçu e São João de Meriti), Grande Belo Horizonte (Belo Horizonte e Contagem), Grande Porto Alegre (Porto Alegre, Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Esteio, São Leopoldo e Novo Hamburgo) e Grande Recife (Recife, Olinda e Paulista).

tratos superiores de população, com o conseqüente reforço das cidades pertencentes às classes intermediárias.

Num determinado ponto do tempo a população urbana depende do seu crescimento vegetativo em períodos anteriores e do volume líquido de migrações entre o campo e a cidade. Partindo desse agregado de população e dependendo da sua estrutura etária e composição por sexo, chega-se à noção de população economicamente ativa em várias cidades, comumente associada com a oferta de mão-de-obra urbana.

No caso brasileiro, o crescimento recente da população urbana deveu-se fundamentalmente à maior mobilidade da mão-de-obra, e a tendência para o futuro é no sentido da aceleração desses movimentos de população.

Dessa forma, a oferta de mão-de-obra é continuamente pressionada pelo influxo de migrantes às cidades. Com efeito, a participação dos migrantes recentes, definidos como aqueles com menos de cinco anos de residência no local de destino, tende a crescer no total de migrantes. No estrato compreendendo as cidades com mais de 50 mil habitantes, os migrantes recentes representam em média 38% daquele total. Essa participação apresenta-se contudo bastante variável entre os vários estratos de tamanho. Mesmo entre as áreas metropolitanas, a participação dos migrantes recentes varia de um mínimo de 30% no Rio de Janeiro para um máximo de 42,6% em Curitiba. De maneira geral as percentagens verificadas nas metrópoles do Nordeste são altas, denotando a crescente pressão migratória sobre essas cidades. Porém, mais importante que o aspecto quantitativo das migrações internas são as mudanças qualitativas ocorridas nas duas últimas décadas. Em primeiro lugar, verificou-se importante reorientação dos fluxos migratórios no sentido da predominância dos movimentos de curta distância ou intra-regionais sobre os de longa distância ou inter-regionais. Esse resultado é claramente confirmado pelo censo de 1970 através da relação entre o volume de migrações intra-regionais e o total de inter-regionais. Para o País como um todo essa relação é maior que a unidade, mais precisamente igual a 1,3, o que significa a predominância dos fluxos intra-regionais. Para as chamadas regiões de saída, isto é, com saldo líquido migra-

tório negativo e que inclui principalmente o Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo, a relação é maior que a média nacional, situando-se abaixo dessa média nas regiões de entrada, isto é, regiões com saldo líquido positivo.⁵

A crescente importância dos movimentos intra-regionais implica o aumento da pressão populacional sobre as metrópoles regionais. Conforme mencionado, esse padrão fica bem caracterizado no caso do Nordeste, embora também ocorra em outros centros, como é o caso de Belo Horizonte. Em resumo, significa dizer que enquanto no passado os fluxos de migrantes se dirigiam primordialmente para o Rio e São Paulo, em épocas mais recentes passaram a se orientar para as metrópoles de sua própria região de origem. Como veremos mais adiante, tal reorientação possui importantes conseqüências em termos da política econômica, uma vez que se constitui num dos principais fatores explicativos dos crescentes níveis de subemprego e dos anéis de pobreza que se formam em torno de algumas áreas metropolitanas brasileiras.

A segunda importante mudança qualitativa ocorrida nas últimas décadas refere-se à predominância dos fluxos de origem urbana sobre os de origem rural. Apesar de as definições do censo de 1970 superestimarem os primeiros, pode-se afirmar com segurança que a tendência é no sentido da crescente importância dos movimentos de população entre cidades. Em 1970, os fluxos migratórios acumulados indicavam que, em média, 49% dos migrantes intra-regionais eram do tipo urbano-urbano, enquanto que entre os inter-regionais essa participação atingia 50%. Se juntarmos a esses números as correntes rurais-urbanas, chega-se à expressiva cifra de 70% para as migrações com destino às cidades. Note-se, contudo, que a importância dos migrantes urbanos nas diferentes regiões é variável, sendo que nos Estados do Centro-Sul, onde o sistema de cidades é mais evoluído, a participação dos migrantes urbanos tende a ser maior que nas regiões menos desenvolvidas.

⁵ Note-se que a relação cresce com a redução do tempo de residência dos migrantes, sendo que é igual a 1,4 para aqueles com menos de cinco anos de residência, 1,3 para os com menos de 10 anos e 1,2 para os com mais de 10 anos.

No final da década de 60 pela primeira vez a população urbana brasileira superou a rural. É natural portanto que as migrações urbanas tornem-se progressivamente mais importantes. Convém também mencionar que, embora não se disponha de informações estatísticas a nível nacional, existe alguma evidência de que a trajetória dos migrantes urbanos acompanha a hierarquia das cidades. Ou, em outras palavras, que o deslocamento do migrante envolve várias etapas ou passagens por diferentes cidades, geralmente no sentido de um centro menor para outro de maior porte. Os movimentos urbanos se realizam predominantemente dentro das regiões de influência metropolitana e o objetivo final do migrante é chegar à metrópole regional, ainda que isto implique etapas intermediárias, ou passagens por cidades de menor porte. Significa dizer que os fluxos migratórios se afunilam em direção às áreas metropolitanas, criando em torno delas anéis de cidades grandes e médias. Tal padrão pode ser indistintamente observado tanto no Centro-Sul como nas regiões de baixa renda.

Em resumo, pode-se afirmar com respeito às tendências das migrações internas que, além da aceleração desses movimentos, as mudanças qualitativas que marcaram a última década deverão acentuar-se no futuro.

Dentre os fatores determinantes das migrações urbanas no Brasil, e indiretamente da oferta de mão-de-obra nas cidades, destacam-se as condições do mercado de trabalho nos centros de destino. O migrante em potencial reage desfavoravelmente àquelas cidades onde prevalecem altos níveis de subemprego. Além disso, o migrante percebe diferenças qualitativas no estoque de mão-de-obra subutilizada, ou seja, que dentre as diferentes gradações do subemprego o migrante mostra-se sensível a níveis extremamente baixos de pobreza e utilização de mão-de-obra.

Outros fatores tais como diferenciais de salários intercidades e tamanho urbano possuem menor importância. Sabe-se também que os migrantes respondem favoravelmente a cidades com estrutura econômica diversificada e altas taxas de crescimento da renda e do emprego. A distância atua efetivamente como barreira aos movimentos migratórios, uma vez que representa não só uma medida indireta dos custos econômicos envolvidos no deslocamento do mi-

grante, mas é também um indicador do grau de informação sobre as condições do mercado de trabalho nas cidades de destino. Assim, se o objetivo é chegar a uma área metropolitana, quanto mais distante estiver o migrante dessa metrópole regional menor o seu conhecimento sobre as condições existentes naquele mercado de trabalho.

De maneira geral, entretanto, os fatores de repulsão migratória tendem a predominar sobre os de atração. De acordo com essa constatação, as medidas de política de longo prazo destinadas a melhorar as condições de bem-estar nas regiões de baixa renda (ou de saída) devem eventualmente contribuir para reter a população nas regiões de origem. Isto não significa dizer que seja possível e nem mesmo desejável conter os movimentos migratórios. Na verdade, o aumento da mobilidade espacial está na própria essência do processo de desenvolvimento e é condição necessária à eficiência econômica. O problema consiste em evitar que, na presença de imperfeições de mercado, as migrações internas conduzam ao excesso da oferta de mão-de-obra em certos segmentos do sistema de cidades. Cumpre, portanto, à política econômica reorientar esses fluxos na direção das áreas onde as condições para a absorção de mão-de-obra são mais favoráveis.

Do lado da demanda de mão-de-obra, o desempenho das cidades tem sido bastante diverso. Especificamente com relação à indústria, as cidades pertencentes ao estrato de tamanho entre 100 e 250 mil habitantes mais uma vez merecem destaque, passando de uma participação de 3,7% no total do pessoal ocupado na indústria de transformação em 1960 para 9% em 1970. Nos demais estratos cabe mencionar que, no mesmo período, verificou-se uma redução de 39 para 27% na importância relativa do emprego industrial nas cidades com menos de 50 mil habitantes. A estrutura econômica das cidades pode ser diferenciada segundo os vários estratos de tamanho urbano. À medida que o tamanho aumenta, a estrutura econômica da cidade torna-se mais diversificada setorialmente, ao mesmo tempo que cresce o porte médio dos estabelecimentos, principalmente os industriais. Observa-se igualmente a elevação da produtividade e dos salários médios pagos pela indústria. É razoável supor que, em particular nas cidades de porte médio para cima, a indústria atue como setor líder do processo de desenvolvimento urbano. Assim, tomando a produtividade média do trabalho na indústria como indicador da

eficiência ou dos benefícios gerados por cada centro ou grupo de centros, constata-se claramente que esse indicador cresce com o tamanho da cidade, atingindo o seu máximo nas áreas metropolitanas do Rio e de São Paulo. Tal elevação da produtividade deve-se, em primeiro lugar, ao aumento da relação capital/mão-de-obra, ou seja, aos incrementos no uso do capital relativamente ao trabalho, e subsidiariamente a outros fatores tais como a existência de economias de escala, de localização e proximidade dos grandes aglomerados metropolitanos.

As forças da oferta e da demanda atuando no mercado de trabalho têm tido como resultante a formação de um excedente de mão-de-obra que tende a aumentar ao longo do tempo. E, o que é mais importante, parece não existir um mecanismo de mercado que conduza automaticamente à absorção daquele excedente. O certo é que mesmo o desempenho favorável da economia brasileira não tem sido suficiente para fechar a brecha do subemprego, podendo até mesmo ter contribuído para ampliá-la. Os níveis atuais de subutilização da mão-de-obra, especialmente nas áreas metropolitanas, podem ser considerados como elevados e dignos de preocupação, e a sua solução requer a definição de uma política governamental voltada especificamente para este problema. Em síntese, o crescimento explosivo da população urbana, fenômeno comumente denominado de superurbanização, é normalmente acompanhado por desequilíbrios no mercado de trabalho, distorções na distribuição da renda, *deficits* da infraestrutura social e outros problemas que afligem a maioria dos países em desenvolvimento. Na verdade, este se constitui num fenômeno bastante complexo, onde é difícil estabelecer relações de causalidade entre as diferentes variáveis ou manifestações do processo de urbanização, o que freqüentemente também induz as políticas governamentais a se preocuparem mais com os efeitos aparentes da superurbanização do que com as suas causas.

2.1 — Distribuição da renda e emprego no setor urbano

Com efeito, uma breve resenha dos indicadores de pobreza e de subutilização da mão-de-obra deixa claro a importância dos problemas redistributivos na economia das cidades. Em termos agregados,

o Coeficiente de Gini, utilizado como medida da pobreza relativa no setor urbano, elevou-se de 0,48 em 1960 para 0,55 em 1970, significando um acréscimo de quase 15% na década. Outros indicadores de pobreza relativa parecem confirmar a tendência no sentido da concentração da renda urbana.

Mais recentemente, dados da PNAD para o quarto trimestre de 1973 mostram que 34,5% da PEA urbana possuía rendimentos inferiores ao salário mínimo local.⁶ Mais importante ainda é o fato de essa percentagem variar amplamente entre as regiões, passando de um mínimo de 23,4% nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo para um máximo de 57% no Nordeste. Corroborando os dados sobre a distribuição da renda, os indicadores sobre o grau de intensidade na utilização da mão-de-obra urbana também mostram importantes variações regionais. Assim, por exemplo, a percentagem da PEA urbana trabalhando menos de 39 horas semanais é de 14,5% em São Paulo e Rio de Janeiro e de 21% no Nordeste. Em contraste, os índices de desemprego aberto mostram-se extremamente baixos pelos padrões dos países em desenvolvimento. Os índices de desocupação urbana dificilmente se elevam acima da marca de 4%, situando-se em torno de 2,5% para o País. Nessas condições, pode-se argumentar que num país como o Brasil, onde não existe seguro contra o desemprego,⁷ dificilmente os indivíduos permanecem na situação do desemprego aberto, preferindo dedicar-se a tarefas temporárias ou do tipo informal.

Para fins da análise do bem-estar ou qualidade da vida nas cidades, as medidas de subemprego e renda nominal devem ser complementadas por outros indicadores sociais referentes aos serviços gerados pela infra-estrutura urbana. Tais indicadores são especialmente relevantes para os segmentos de população com baixos níveis de renda nominal, uma vez que o suprimento, a baixo custo, de certos serviços da infra-estrutura pode representar um substancial incremento da renda real desses grupos. Os investimentos na infra-estrutura social, como habitação, saneamento, saúde, educação e transportes, têm

⁶ Este número se eleva para 66,8% no caso de se considerar o limite de dois salários mínimos locais.

⁷ No Brasil o período médio de desemprego aberto nas cidades é de três meses.

sido tradicionalmente usados pela política urbana como um instrumento corretivo, isto é, destinado a cobrir os chamados *deficits* da infra-estrutura social. Na verdade, o estudo comparativo desses indicadores poderia ser substancialmente enriquecido pelo confronto com parâmetros ideais ou observados em outros países. Tais tentativas de comparações internacionais ficam contudo prejudicadas por diferenças de método. Algumas comparações grosseiras com dados para a América Latina ⁸ sugerem que nas cidades brasileiras os indicadores sobre densidade da habitação e serviços de eletricidade residencial e água se encontram próximos da média para os países latino-americanos, enquanto que os de saúde situam-se acima desses mesmos padrões.

No que se refere às comparações entre regiões, o setor urbano do Nordeste, tal como havia ocorrido com os índices de subemprego e da distribuição da renda nominal, apresenta as condições mais precárias de acesso à infra-estrutura urbana. Mais precisamente, do total de domicílios em 1973 na região cerca de 63% não possuíam ligação com a rede de água, 90% com a de esgotos e 46% com a de iluminação, números estes considerados altos quando comparados às médias nacionais, respectivamente de 40, 64 e 22%. Em resumo, tomando o setor urbano agregado segundo as regiões, Minas Gerais e Espírito Santo situam-se sempre próximos da média nacional, os Estados do Nordeste, Norte e Centro-Oeste colocam-se em condições de bem-estar abaixo desta média, enquanto que Rio de Janeiro, São Paulo e os Estados do Sul apresentam melhores condições que a média.

Após a análise agregada das condições de bem-estar para o setor urbano, o passo seguinte consiste em verificar se algum grupo de cidades brasileiras apresenta diferenciações ou peculiaridades no que se refere ao emprego e à distribuição da renda. De estudos anteriores sabe-se, por exemplo, que o Coeficiente de Gini é pouco sensível à estratificação das cidades por tamanho da população urbana. Mais especificamente, interessa saber se a pobreza absoluta varia de forma significativa com o tamanho e localização da cidade. Com este objetivo, a Tabela 1, construída a partir de tabulações especiais do

⁸ Publicados no *Statistical Yearbook* da Organização das Nações Unidas.

censo demográfico de 1970, procura associar o nível da pobreza absoluta, medida alternativamente com referência ao limite de um ou dois salários mínimos locais, com as cidades brasileiras estratificadas por classe de tamanho urbano e região. Ao distinguir a localização da cidade, pretende-se dar destaque aos fatores regionais que condicionam a forma e velocidade de transformação do todo ou de partes do sistema de cidades.

Com base nos dados da Tabela 1 observa-se que, na região Centro-Sul, o nível da pobreza absoluta varia com os estratos de tamanho urbano, alcançando os seus valores mais baixos nos centros com população entre 250 e 500 mil habitantes. Ademais, pode-se constatar uma tendência no sentido de a participação relativa das camadas de baixa renda se reduzir à medida que cresce o tamanho da cidade e eleva-se a renda média da PEA. Em contraste, nas demais macrorregiões a pobreza absoluta é praticamente invariante com a escala urbana, muito embora a renda média da PEA mostre a mesma tendência de crescer com o porte da cidade. Em resumo, a evidência empírica da Tabela 1 indica que a variável escala ou tamanho urbano assume maior importância como fator explicativo do bem-estar urbano naquelas regiões onde a renda é alta, vale dizer, naqueles sistemas ou subsistemas marcados pela progressiva diversificação das cidades⁹ e importância crescente dos centros de porte médio.

Embora elucidativos no que se refere a padrões gerais de bem-estar no sistema de cidades, os dados da Tabela 1 encobrem algumas particularidades que merecem ser exploradas em maior detalhe. É o caso, por exemplo, do papel presente e futuro das áreas metropolitanas no processo de urbanização.¹⁰ Primeiramente, não se pode negligenciar o fato de que atualmente 8,5 milhões de pessoas econômica-

⁹ Note-se que os coeficientes de variação são maiores no Centro-Sul em comparação com as demais regiões. Esse mesmo padrão é verificado para outras variáveis tais como a produtividade industrial, salários e relação capital/mão-de-obra. Ver H. C. Tolosa, "Macroeconomia da Urbanização Brasileira", *op. cit.*, Seção 4.

¹⁰ O leitor poderá também consultar C. A. Lodder, *Distribuição de Renda nas Áreas Metropolitanas*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976), n.º 31.

TABELA I

Pobreza absoluta e tamanho urbano — 1970

(%)

Tamanho Urbano (1.000 Hab.)	Regiões													
	Sudeste e Sul				Nordeste				Norte e Centro-Oeste				Brasil	
	< 1 SM	< 2 SM	Y _{sd} (Cz/Mês)	Y _{nd} (Cz/Mês)	< 1 SM	< 2 SM	Y _{nd} (Cz/Mês)	Y _{nc} (Cz/Mês)	< 1 SM	< 2 SM	Y _{nc} (Cz/Mês)	Y _{br} (Cz/Mês)	< 1 SM	< 2 SM
50 — 100	41.6 (0.17)	62.9 (0.10)	38.1 (0.11)	214.5 (0.31)	52.7 (0.14)	67.5 (0.10)	214.5 (0.31)	40.5 (0.11)	61.6 (0.08)	297.5 (0.19)	281.0	44.9	64.0	
100 --- 250	38.0 (0.17)	61.3 (0.08)	376.0 (0.13)	265.0 (0.16)	54.6 (0.08)	72.1 (0.02)	265.0 (0.16)	39.1 (*)	59.0 (*)	380.2 (*)	340.4	44.2	64.1	
250 --- 500	26.6 (0.16)	50.0 (0.18)	524.9 (0.09)	293.6 (*)	54.5 (*)	72.2 (*)	293.6 (*)	37.0 (0.16)	62.5 (0.03)	407.2 (0.14)	408.5	39.3	61.5	
500 --- 2.000	39.3 (0.07)	65.5 (0.02)	402.1 (0.06)	320.7 (0.17)	50.9 (0.09)	70.6 (0.04)	320.7 (0.17)	45.8 (*)	68.1 (*)	343.3 (*)	355.3	45.3	68.0	
Mais de 2.000	29.2 (0.14)	57.6 (0.06)	410.1 (0.06)	—	—	—	—	—	—	—	410.1	29.2	57.6	
Cidade com Mais de 50 Mil Habitantes	35.1	59.4	408.8	273.4	53.1	70.6	273.4	40.6	62.8	357.0	359.0	40.5	63.0	

FONTE: FIBGE, Censo Demográfico de 1970.

OBS.: As duas primeiras colunas de cada região medem a percentagem da PEA recebendo menos que a linha de pobreza estabelecida ao nível de um (1SM) e dois (2SM) salários mínimos mensais vigentes de maio de 1970 a abril de 1971; Y_i = renda média da PEA urbana, medida em cruzeiros de 1970 por mês, onde i = SD (Sudeste-Sul); ND (Nordeste); NC (Norte-Centro-Oeste) e BR (Brasil). Os números entre parênteses representam o coeficiente de variação (CV = média/desvio-padrão); o símbolo (*) significa que existe uma única observação e o traço indica que inexistem cidades naquele estrato de tamanho urbano. Na última linha das colunas Brasil as médias das colunas não coincidem com as médias das linhas devido a erros de arredondamento.

mente ativas¹¹ e residentes nas nove áreas metropolitanas possuem rendimentos inferiores ao salário mínimo local. Com a elevação da linha de pobreza para dois salários mínimos, este número cresce para 14,6 milhões de pessoas ativas e aproximadamente 3,0 milhões de famílias referidas como de baixa renda. Na verdade, o problema é ainda mais agravado quando se considera que, a despeito da lenta porém progressiva desconcentração do sistema urbano, as áreas metropolitanas deverão manter nas próximas décadas a sua posição de núcleo polarizador de migrantes.

É, portanto, com certa inquietação que se verifica que, no Nordeste, o estrato da população entre 500 mil e 2 milhões de habitantes, que compreende as áreas metropolitanas de Recife, Fortaleza e Salvador, apresenta índices de pobreza em torno de 50%. Mesmo considerando a renda familiar, as percentagens se mostram altas, situando-se no intervalo entre 25 e 30%. Detalhando ainda mais os dados, constata-se que, a despeito de estar localizada na região mais desenvolvida do País, a área metropolitana de Belo Horizonte mostra índices de pobreza da mesma ordem de magnitude que as metrópoles do Nordeste. Vale dizer que Belo Horizonte representa um estágio de transição entre as metrópoles do Sudeste e as do Norte-Nordeste, aproximando-se mais destas últimas. Nesse caso, a explicação deve-se principalmente ao fato de o padrão migratório para Belo Horizonte se assemelhar bastante ao verificado nas áreas metropolitanas do Nordeste, isto é, com alta participação de migrantes de baixa escolaridade e com origem nas cidades do próprio Estado e adjacências.

A elevação da linha de pobreza de um para dois salários mínimos não muda substancialmente a ordenação das áreas metropolitanas segundo níveis crescentes de pobreza. Apesar disso, em cinco das nove metrópoles a percentagem das famílias abaixo desse novo limite dobra em relação aos números obtidos para um salário mínimo. Em resumo, pode-se afirmar que nas principais cidades brasileiras, entendidas como aquelas com população acima de 50 mil habitantes,

¹¹ Estimativas para 1976 utilizando-se as taxas históricas de crescimento da população urbana e os índices de pobreza absoluta calculadas a partir do último censo demográfico.

cerca de 40% da população economicamente ativa possuem renda abaixo de um salário mínimo local e igual percentagem de famílias recebe menos de dois salários mínimos. Não obstante, como já foi mencionado, existem importantes diferenciações regionais. Em termos simples, pode-se dizer que nas regiões onde a renda média é alta as desigualdades de renda são pronunciadas e naquelas onde a renda é baixa a pobreza urbana é bem distribuída.

Tanto o subemprego, medido por horas semanais trabalhadas, quanto a pobreza, medida como referência ao corte de um ou dois salários mínimos, mostram certa regularidade na sua distribuição espacial. Teoricamente, quanto maior a distância de uma determinada cidade a um centro metropolitano, menor a pressão migratória sobre a oferta de mão-de-obra local e, portanto, menor o subemprego urbano. A estimativa empírica das elasticidades dos indicadores de horas trabalhadas e de pobreza com relação à distância da área metropolitana mais próxima mostra um fato curioso. Para os primeiros, as elasticidades são negativas e com valor absoluto menor que a unidade. Em termos econômicos esse resultado indica que o grau relativo de subutilização decresce com a distância das áreas metropolitanas, o que, em outras palavras, indica que, devido à crescente mobilidade da mão-de-obra, os contingentes de subempregados situados nas cidades pertencentes a uma mesma região de influência tendem a se deslocar para o núcleo metropolitano dessa região. Por sua vez, as elasticidades calculadas para os indicadores de pobreza assumem valor positivo e módulo menor que a unidade, significando que o nível da pobreza cresce suavemente à medida que a cidade se torna mais distante dos grandes núcleos metropolitanos.

A inclusão, na medida de pobreza urbana, de outras informações referentes às condições de acesso à infra-estrutura de habitação, saneamento, saúde e educação,¹² em princípio não altera as conclusões obtidas através da análise das linhas de pobreza. Considerando o conjunto das cidades com mais de 50 mil habitantes, observa-se que esses centros podem claramente ser agrupados segundo um critério regional. Assim, num extremo aparecem as cidades mais po-

¹² Para maiores detalhes a esse respeito, ver H. C. Tolosa, *Dimensão e Causas da Pobreza Urbana* (IPEA, 1976), mimeo.

bres encabeçadas por Juazeiro do Norte, Parnaíba, Mossoró, Sarratém e Sobral, seguindo-se outras fortemente concentradas no Nordeste e Norte. No extremo oposto surgem as cidades médias do Estado de São Paulo, tais como Santos, Campinas, Ribeirão Preto, Rio Claro, e as áreas metropolitanas do Sul e Sudeste. Com respeito a estas últimas, Curitiba apresenta as melhores condições de bem-estar, seguindo-se Porto Alegre, São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Dentre as metrópoles localizadas nas regiões de baixa renda, Belém se destaca pelas condições precárias no que tange à qualidade e densidade da habitação, Fortaleza e Salvador por problemas de saneamento e Recife pelas condições gerais de habitação e educação.

Passando, em seguida, ao aspecto da estrutura interna das cidades, é importante chamar a atenção para os sérios contrastes de bem-estar entre o núcleo e a periferia das áreas metropolitanas, até mesmo daquelas localizadas nas regiões mais desenvolvidas do País. Assim, por exemplo, no Grande Rio a renda média da PEA no núcleo é 60% maior que a renda média calculada para a periferia. Em Porto Alegre o diferencial é de cerca de 50%, em Belo Horizonte de 40% e em São Paulo de 30%. Esse mesmo padrão é confirmado pelos indicadores sobre as condições de acesso à infra-estrutura urbana. De acordo com o censo predial de 1970, 90% dos domicílios situados na periferia e 84% dos localizados no núcleo de Recife não possuíam ligação com a rede de esgotos. Em Belo Horizonte essa relação era de 85 para 64% e no Rio de Janeiro de 88 para 64%. Em Recife e Belo Horizonte a taxa de analfabetismo da periferia é cerca de duas vezes maior que a do núcleo. Conclui-se que, com exceção de São Paulo, todas as demais áreas metropolitanas¹³ brasileiras se caracterizam por marcantes contrastes internos do tipo centro-periferia, com todas as suas implicações em termos de dependência financeira, inchaço da periferia (cidades-dormitório) e deterioração no uso do solo.

No seu conjunto, essas informações permitem dar uma idéia aproximada das necessidades ou, mais precisamente, das deficiências da

¹³ A rigor considerou-se que dentre as nove ditas regiões metropolitanas apenas cinco possuem uma estrutura verdadeiramente metropolitana: São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife. As demais contam na sua periferia com cidades pequenas em termos de população e/ou nível de atividade econômica, algumas até com estrutura predominantemente agrícola.

infra-estrutura de cada cidade ou estrato de cidades. Assim, a partir do diagnóstico desses *deficits* é possível à política econômica estabelecer metas nacionais e locais de desenvolvimento urbano.

Freqüentemente, dados dessa natureza são utilizados para demonstrar a ineficiência dos grandes centros urbanos e, como decorrência, a necessidade de medidas visando à contenção das grandes cidades e à promoção do crescimento dos centros menores. Na verdade, tal evidência permite dar apenas uma visão parcial dos problemas associados com a macrocefalia urbana, uma vez que nesse argumento fica faltando o elemento de custo dos investimentos por tipo e tamanho de cidade. Em resumo, as considerações quanto à eficiência de um centro urbano, relativamente ao sistema de cidades como um todo, deve ser visto como um problema de custo-benefício, isto é, cada centro impondo custos e contribuindo com benefícios para o resto do sistema urbano.

Dentro dessa concepção, o uso de *proxies*, tais como a produtividade média, o salário médio ou a renda *per capita*, para medir os benefícios indica que estes crescem com o tamanho da cidade. Com relação aos custos, entretanto, as dificuldades estatísticas são bem maiores. Embora sujeitas a sérias limitações, as despesas *per capita* com serviços de infra-estrutura podem ser usadas como medida aproximada dos custos médios e, de maneira geral, tais despesas também crescem com o tamanho da cidade. Mais especificamente, as despesas *per capita* com infra-estrutura econômica nas áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, o que inclui transportes urbanos, limpeza pública, água e esgotos, iluminação pública, ruas, etc., são da ordem de três a quatro vezes maiores do que no estrato de cidades com população entre 50 e 100 mil habitantes. Para a chamada infra-estrutura social, onde estão compreendidas principalmente as despesas com educação e saúde, o diferencial é ainda maior, isto é, cerca de sete vezes.

O diferencial dos benefícios entre estratos de tamanho das cidades brasileiras é comparável ao encontrado nos países industrializados. Porém, com relação aos custos os diferenciais brasileiros são considerados excessivamente grandes, o que em parte explica os problemas associados com as grandes áreas metropolitanas. Por um lado,

a demanda de serviços da infra-estrutura é altamente elástica com relação à renda, enquanto que, por outro, os custos desses serviços crescem exponencialmente com o tamanho urbano.

Nessas condições, torna-se difícil caracterizar com alguma precisão a ineficiência relativa dos grandes centros metropolitanos. A julgar, entretanto, pelo deslocamento de indústrias para a periferia, essas deseconomias de aglomeração estariam ocorrendo na Grande São Paulo e mesmo assim limitadas a alguns setores de ponta. A despeito dessas dificuldades pode-se argumentar que atualmente, com exceção da Grande São Paulo, tais deseconomias não assumem maior importância no caso das demais áreas metropolitanas.

Convém ainda lembrar que a experiência com a megalópole nos países industrializados demonstra que a manifestação das deseconomias externas através de mecanismos de mercado não são suficientemente fortes para contrapor as forças de aglomeração. Por essa razão espera-se que, na próxima década, a despeito das suas propaladas deseconomias, as áreas metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro continuem crescendo a taxas elevadas.

3 — Implicações para a política urbana

Nesse ponto é conveniente destacar algumas das principais implicações do processo recente de desenvolvimento urbano no Brasil, com vistas à definição da política urbana a nível nacional. Para fins práticos, a política urbana deve ser definida em duas dimensões: tempo e espaço. Numa perspectiva de horizonte de tempo, a política urbana deve necessariamente abranger objetivos de longo prazo, entendidos como abrangendo períodos de 10 anos ou mais. Não obstante, a execução dessa política pode referir-se a períodos menores, como é o caso dos planos de desenvolvimento no Brasil, desde que coerentes com os objetivos de longo prazo.

Mais precisamente, no que se refere a tais objetivos dois aspectos devem ser enfatizados. De um lado, a alta incidência do subemprego e da pobreza no setor urbano em geral e nas áreas metropolitanas

em particular justifica que se eleja o combate a esses problemas como o principal objetivo da política nacional de desenvolvimento urbano. De outro, e subsidiariamente, aparece o objetivo da ocupação territorial, cuja consecução seria obtida através de medidas de apoio às cidades de porte médio.

Considerando que, face à escassez de recursos, é impossível enfrentar o problema do subemprego e da pobreza em todos os segmentos do sistema de cidades, a política urbana deve eleger como prioridade espacial as áreas metropolitanas, pois nessas áreas se concentra parcela substancial do contingente de subempregados e pobres. Convém, entretanto, não esquecer que, conforme foi visto, as áreas metropolitanas brasileiras formam um conjunto bastante heterogêneo, e como tal a política econômica deve levar em consideração as particularidades de cada área ou agrupamento de áreas. É conveniente, portanto, distinguir pelo menos três grupos de metrópoles. O primeiro compreende o Grande Rio e a Grande São Paulo, que ao que tudo indica deverão no futuro formar uma extensa megalópole linear, com problemática urbana de dimensão e natureza hoje desconhecida. O segundo inclui as metrópoles do Norte, Nordeste e Belo Horizonte, enquanto que o terceiro é composto pelas áreas metropolitanas de Porto Alegre e Curitiba.

No que tange ao objetivo de ocupação territorial, cabe mais uma vez dar destaque às medidas que visam a tornar as cidades médias mais atraentes para os migrantes em potencial. Na verdade, tal como ocorre com as áreas metropolitanas, é relevante distinguir uma tipologia de cidades médias, ditada principalmente pelas diferenças regionais. Na região Sul-Sudeste, onde o subsistema urbano é mais estruturado, a preocupação da política urbana se volta para as cidades médias como alternativa para a concentração econômica e demográfica nas grandes metrópoles. No subsistema urbano da região Nordeste, que, além de espacialmente concentrado ao longo do litoral, é também caracterizado por um universo de cidades de pequeno porte dominado por três grandes metrópoles, as cidades médias são vistas como uma maneira de desviar os fluxos intra-regionais de migrantes dirigidos àquelas metrópoles regionais. Finalmente, nas regiões de fronteira o problema muitas vezes consiste em criar arti-

ficialmente os centros médios com o objetivo de ocupar as regiões novas.

A despeito dessas particularidades regionais, importa assinalar que a política de desenvolvimento urbano se refere ao sistema de cidades como um todo, e como tal a seleção e promoção das cidades médias deve obedecer a critérios nacionais.¹⁴ Assim, por exemplo, o número total de centros médios deve ser compatível com o estágio de desenvolvimento da economia.¹⁵ Outros critérios procuram favorecer a equidade entre macrorregiões e dar preferência aos centros médios distantes das áreas metropolitanas. É provável que, devido a pressões regionais ou estaduais, o programa nacional de centros médios contemple um número de cidades muito acima do compatível com a distribuição de tamanhos urbanos. Nesses termos, além dos efeitos negativos da pulverização de recursos escassos, as dificuldades administrativas e de coordenação acabarão por comprometer os resultados do próprio programa.

Numa economia de transição, onde o número de subempregados é crescente, alcançar altas taxas de absorção da mão-de-obra significa redistribuir a renda. Nessas condições, a criação de novas oportunidades de emprego, notadamente para a mão-de-obra com baixa qualificação, se constitui no primeiro requisito para minorar a pobreza. Descendo ao nível dos instrumentos da política urbana, as medidas de apoio à absorção da mão-de-obra e redução da pobreza podem ser resumidas em dois grandes itens.

i) *Instrumentos do tipo tradicional* — Assim denominados devido ao seu largo uso em praticamente todas as experiências de promo-

¹⁴ Dentro do atual sistema brasileiro de planejamento, a seleção e promoção dessas cidades deve constituir programa de âmbito federal. Nada impede, porém, que existam programas similares de responsabilidade da região ou Estado. Obviamente, no caso desses programas paralelos, a seleção das cidades médias deve obedecer a objetivos regionais.

¹⁵ Ou, mais precisamente, com a distribuição de tamanhos urbanos, que por sua vez depende dos padrões locacionais das atividades industriais e terciárias implantadas no País. A grosso modo, estima-se que, a fim de atingir os objetivos acima propostos, este número total não deveria ultrapassar 50 centros médios durante a vigência do II Plano de Desenvolvimento.

ção do desenvolvimento regional e/ou urbano. Inclui esquemas especiais de incentivos fiscais e de financiamento (a fundo perdido ou a taxas de juros subsidiadas) para determinadas atividades intensivas em mão-de-obra, tanto na indústria como nos serviços, assim como programas de promoção às pequenas e médias empresas, reconhecidamente importantes absorvedoras de mão-de-obra.

Estão também compreendidos neste item os investimentos em setores da infra-estrutura social, tais como habitação, educação, saúde, transportes, recreação, etc., e da infra-estrutura econômica, como água industrial, treinamento técnico e os complexos do tipo distrito industrial.

Considerando a extrema escassez de capacidade empresarial e gerencial nos países em desenvolvimento, é paradoxal notar a maneira passiva como tais instrumentos têm sido tradicionalmente usados. Assim, para incentivar o setor privado a se deslocar para uma determinada cidade criam-se fundos especiais e subsídios, é implantada a infra-estrutura e fica-se passivamente à espera de que algum empresário, nativo ou de outra região, apareça para utilizá-los. Não obstante, as transferências de renda real, via serviços da infra-estrutura social, se afiguram como o instrumento mais poderoso para combater a pobreza. O ponto crucial está, entretanto, na maneira como os benefícios derivados dos investimentos governamentais na infra-estrutura incidem sobre as diversas camadas da população. Resultados de estudos recentes¹⁶ sugerem que, no caso brasileiro, os benefícios de grande parte desses programas governamentais afetam apenas marginalmente os segmentos da população urbana mais carentes desses serviços. Daí decorre a necessidade de se estabelecer procedimentos para controlar¹⁷ a incidência dos benefícios gerados pela

¹⁶ H. C. Tolosa, "Dimensão e Causas da Pobreza Urbana", *op. cit.*

¹⁷ Muitas vezes não há nada a controlar, como, por exemplo, quando a localização do projeto (água, esgotos, transporte, recreação, etc.) é decidida com base na capacidade de pagamento do futuro beneficiado, o que evidentemente exclui as classes de baixa renda. Em outras situações, os benefícios de programas originalmente destinados a favorecer o extremo inferior da distribuição da renda são desviados para classes de renda mais alta. Em ambos os casos o efeito sobre a distribuição da renda é regressivo.

infra-estrutura social, de modo a mantê-los focalizados sobre as camadas pobres da população.

ii) *Instrumentos não-tradicionais* — Na verdade, em alguns casos o que se convencionou chamar de não-tradicional significa apenas tornar mais ágeis os instrumentos acima discutidos, através de novos procedimentos do tipo promoção industrial. No que se refere à infraestrutura, significa também dar a esses investimentos um caráter mais preventivo do que corretivo. Para isto, o Governo deve assumir papel mais atuante. Assim, por exemplo, entidades intergovernamentais tomariam para si a incumbência de identificar novas oportunidades de investimentos em regiões prioritárias e as promoveriam junto aos investidores em potencial. Esse papel catalisador exercido pelo Governo se constitui na maneira de viabilizar projetos tecnicamente¹⁸ interdependentes, muitos dos quais seriam considerados como inviáveis se tomados individualmente. Da mesma forma seriam promovidos e apoiados por esquemas especiais de subsídios e financiamento aquelas atividades que se prestam à subcontratação de peças e componentes com estabelecimentos menores e/ou familiares, como é o caso do ramo de autopeças e das indústrias naval, eletrônica, de mobiliário e de vestuário.

Finalmente, inclui-se ainda na categoria de não-tradicional a política de emprego público, através da qual se procura dar incentivos para que os governos locais absorvam mão-de-obra em atividades tais como administração, limpeza pública e outros segmentos da infraestrutura urbana.¹⁹ Tal política é particularmente importante nas pequenas cidades, lugar de passagem de migrantes, não só como forma de reter parte dessa mão-de-obra não qualificada no interior, mas também de molde a lhe possibilitar algum tipo de treinamento.

¹⁸ Complexos formados por atividades, principalmente industriais, onde é preciso compatibilizar escalas de produção, prazos de maturação, programas de fornecimento de insumos, etc.

¹⁹ Para maiores detalhes a esse respeito, ver F. Rezende e Flávio Castelo Branco, "O Emprego Público como Instrumento de Política Econômica", in *Aspectos da Participação do Governo na Economia*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976), n.º 26.

4 — A experiência recente de planejamento urbano

Analisando a experiência brasileira com o planejamento urbano após 1964, verifica-se de imediato a conveniência de distinguir dois subperíodos. O primeiro estende-se de 1964, com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), até o II PND em 1975. O segundo subperíodo se inicia com a implementação da política urbana proposta no II PND. Na verdade, tal distinção justifica-se na medida em que a política urbana adotada nos dois subperíodos segue orientações inteiramente distintas.

Começamos com a breve descrição da fase 1964/75. Em 1964 era criado o SERFHAU como agente técnico do Sistema Financeiro da Habitação e cuja função era a de organizar o chamado “espaço habitacional”. Nessa época, o que ocorria na prática era uma preocupação fundamental com os problemas de habitação. As implicações mais gerais de desenvolvimento urbano ocupavam posição secundária, sempre subordinadas às proposições para corrigir os *deficits* da infra-estrutura habitacional.

Em 1966, o SERFHAU é regulamentado e passa a exercer as funções de entidade elaboradora e coordenadora da política nacional no campo do planejamento local integrado, estabelecida dentro das diretrizes da política de desenvolvimento regional.²⁰ Em princípio, o seu campo de atuação compreendia os níveis municipal e intermunicipal, muito embora na prática se tenha dado mais ênfase ao primeiro. O Planejamento Local Integrado (PLI) era entendido como a elaboração de planos e projetos que, compatibilizados entre si e compreendendo aspectos econômicos, sociais, físicos e institucionais, visavam ao desenvolvimento a nível municipal. Propunha-se, portanto, um tratamento interdisciplinar para os problemas municipais, apesar de na prática ter-se verificado ênfase excessiva nos aspectos físico-urbanísticos.

Para financiar os planos de desenvolvimento local integrado foi constituído o Fundo de Financiamento para o Planejamento Local (FIPLAN) com recursos provenientes, na sua maioria, do BNH. Na

²⁰ Decreto n.º 59.917, de 30 de dezembro de 1966.

verdade, o planejamento local era constituído de duas etapas. Da primeira resultava um Estudo Preliminar onde era examinada a conveniência de se proceder à segunda etapa, constituída pelo Plano de Desenvolvimento Local Integrado propriamente dito. Como não poderia deixar de ser, os Estudos Preliminares invariavelmente concluía pela necessidade do Plano.

Para fins práticos não houve critério para seleção dos municípios que deveriam participar dessa fase, apesar de ter havido certa ênfase nas cidades maiores, isto é, com mais de 50 mil habitantes. Os municípios eram motivados a participar do Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado por meio de certos privilégios concedidos àqueles que se integrassem no sistema.

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

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

Existem certas características comuns à experiência do período 1964/75 que merecem ser explicadas em maior profundidade. Em primeiro lugar, na concepção do planejamento local a cidade era vista como um organismo autárquico, isto é, as ligações com outras

idades e regiões praticamente não eram levadas em consideração. Tratando-se, porém, de uma economia aberta, onde essas ligações externas assumem importância preponderante no desempenho da economia local, tal atitude necessariamente conduz a sérias distorções na alocação de recursos. Com efeito, esse enfoque parcial com frequência levava a proposições conflitantes entre cidades de uma mesma região. Apesar de a intenção original do SERFHAU considerar a necessidade da coordenação com as diretrizes da política regional, tal preocupação nunca pôde realmente ser colocada em prática. Em parte também porque os planos regionais no Brasil não descem a detalhes sobre a vocação econômica das cidades, dificultando a compatibilização ou coordenação com os programas municipais. Ademais, nunca ficou muito claro o que se deveria entender por desenvolvimento municipal. Apesar da intenção do PAC de promover a ocupação territorial, os objetivos do Planejamento Local Integrado sempre foram vagos e nebulosos. Ao que tudo indica entendia-se que a determinação desses objetivos deveria ficar a cargo dos próprios municípios, o que sem dúvida é consistente com a idéia do planejamento de baixo para cima. Nessas condições é evidente que o somatório dos investimentos previstos nos Planos Locais dos municípios brasileiros deveria exceder de muito a poupança nacional.

Esses fatos ilustram a desvinculação que existia entre os Planos Locais e o esforço de planejamento macroeconômico empreendido pelo Governo Federal após 1964. A falta de objetivos mais precisos, a inconsistência entre as proposições dos planos e os instrumentos controlados pelas autoridades locais e a descontinuidade administrativa estão entre as principais causas das dificuldades encontradas para a implantação dos Planos. Além do mais, a maioria dos Planos Locais ficava limitada a diagnósticos das economias municipais.

Na verdade, esse conjunto de fatos permite concluir pela ausência de uma política urbana, a nível agregado ou local, no período 1964/75.²¹ É preciso não esquecer que a produção dos Planos Locais

²¹ É freqüente encontrar-se o argumento de que nesse período existia uma política implícita de desenvolvimento urbano. Não obstante, é difícil entender a idéia da política implícita, pois a própria concepção de política econômica pressupõe a fixação e consecução de objetivos explícitos.

não é condição suficiente para caracterizar a existência de tal política. Existiam os planos mas faltavam os mecanismos necessários à sua implantação e acompanhamento.

O II PND marca uma importante reformulação na concepção e no processo de planejamento urbano. É verdade, contudo, que por ser muito recente a nova política urbana ainda não pode ser julgada pelos seus resultados. Teoricamente, pelo menos, as proposições do II PND vêm de encontro a algumas das principais críticas sobre a experiência do período anterior. Sem dúvida, o ponto principal a ser destacado é a definição da política urbana a nível nacional.²²

Dá-se prioridade à implantação das áreas metropolitanas, procurando, corretamente, distinguir os problemas metropolitanos segundo as macrorregiões. Em termos mais específicos, pretende-se a desconcentração das áreas de São Paulo e Rio de Janeiro e a disciplina do crescimento das demais metrópoles. Nesse particular, cabem duas considerações importantes. Primeiramente, de acordo com a análise da Seção 2, a desconcentração de atividades, em especial as industriais, encontra sérios obstáculos na própria escala e estrutura produtiva do País. Com exceção da Grande São Paulo, onde se verifica um processo limitado de desconcentração ao longo do Vale do Paraíba e do eixo para Campinas, nas demais metrópoles o processo é inverso, isto é, de polarização metropolitana. Isto significa dizer que, embora tais restrições não sejam de molde a impedir a desconcentração, na prática acabam por alongar o tempo necessário à sua consecução e impõem pesados custos alternativos sobre a política urbana.²³ A segunda consideração refere-se ao engajamento de agências oficiais, como o CDI, o BNDE e demais bancos regionais e estaduais de desenvolvimento, na política de ocupação territorial.

²² Note-se, porém, que desde o Plano Decenal (1967/76) e posteriormente no Plano Estratégico de Desenvolvimento e nas Metas e Bases para a Ação do Governo já existia, em forma embrionária, a preocupação com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Curiosamente, o I PND significou uma involução a esse respeito.

²³ Ver J. A. Ternent, "Urban Concentration and Dispersal: Urban Policies in Latin America", in A. Gilbert (ed.), *Development Planning and Spatial Structure* (Londres: John Wiley, 1976).

Assim, com vistas a atender aos objetivos de redistribuição espacial, os critérios de avaliação e localização dos projetos apresentados a essas agências devem conferir tratamento preferencial às áreas periféricas consideradas como prioritárias pela política urbana.

O II PND também se preocupa com a ocupação territorial através da dinamização dos centros médios ou núcleos de apoio à ocupação, em especial daqueles localizados nas regiões de fronteira, chegando mesmo a listar cidades como Cuiabá, Campo Grande, Corumbá, Dourados, Macapá, Boa Vista e Rio Branco. Não fica claro, contudo, a maneira pela qual tais cidades seriam dinamizadas.

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

Com respeito a estes últimos, foi criado recentemente o Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU), com recursos de Cr\$ 17 bilhões para o período 1976/79 e destinados a aplicação em infra-estrutura urbana, especialmente em transportes, na forma de uma subconta denominada de Fundo de Desenvolvimento de Transportes Urbanos. O FNDU deverá ainda exercer a função de agente coordenador dos demais fundos e mecanismos financeiros voltados para o desenvolvimento urbano, que inclui, entre outros, os fundos urbanos do Banco do Brasil, BNB, BASA, BNH (exclusive habitação), BNDE e FINEP, somando um total aproximado de recursos da ordem de Cr\$ 60 bilhões naquele mesmo período.

Nota-se claramente na fase após o II PND a preocupação do Governo Federal em criar os instrumentos e mecanismos financeiros necessários à implementação da política urbana, em especial na forma do FNDU recém-criado. Ocorre, contudo, que falta a definição das estruturas urbanas a serem implementadas nas diferentes regiões, função esta delegada à CNPU. Evidentemente, trata-se de tarefa difícil mas que deve ser levada a termo com urgência, sob pena de acontecer com a nova política urbana o que já é fato comum no Brasil: existem

os recursos mas não se dispõe de programas e projetos economicamente viáveis onde aplicá-los.

Em resumo, as proposições do II PND representam um primeiro passo positivo na direção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Falta ainda a definição mais precisa dos objetivos dessa política, que poderiam assumir a forma colocada na seção anterior, isto é, objetivos de emprego e combate à pobreza no sistema urbano. É também necessário estabelecer quais cidades médias deverão ser selecionadas como pólos de absorção de mão-de-obra e/ou ocupação territorial e, mais importante, como estas deverão ser dinamizadas. Convém também assinalar que, se por um lado a concepção da política urbana a nível nacional representa um notável avanço, por outro a fase após o II PND tem-se caracterizado pelo virtual abandono do planejamento a nível local.

5 — Considerações finais

A principal dificuldade da política urbana é o seu caráter multisetorial. Na maioria das vezes essa política é associada apenas com itens da infra-estrutura urbana, tais como habitação, saneamento e transportes urbanos.²⁴ Ocorre, entretanto, que a urbanização é apenas o reflexo do processo de desenvolvimento econômico e social do País, ou, colocando em outras palavras, a manifestação, em termos espaciais, das decisões locacionais dos agentes econômicos, sejam eles o Governo, os empresários ou os consumidores. Assim, a política urbana reúne implicações de todas as demais políticas, sejam elas agrícola, industrial, tecnológica ou de comércio exterior. Note-se, também, que no Brasil o processo de decisão está organizado segundo entidades setorializadas,²⁵ como é o caso da maioria dos minis-

²⁴ Durante um período após 1964 a política urbana esteve sob a égide da habitação e atualmente se encontra na fase de preocupação dominante com os transportes urbanos. Nesse particular, cabe assinalar que o tratamento unissetorial dos problemas urbanos pode conduzir a sérias distorções na estrutura das cidades.

²⁵ Para maiores detalhes sobre o aspecto institucional, ver J. Barat, "Problemas Institucionais do Planejamento Urbano", in *Desenvolvimento e Política Urbana* (Rio de Janeiro: IBAM, 1976).

térios, e portanto aparelhado para resolver problemas setoriais.²⁶ Nessas condições, a política urbana situa-se necessariamente em um nível acima do ministerial, de modo a apreciar as implicações locais das demais políticas,²⁷ o que inclui, além dos transportes urbanos, o impacto da rede de transporte de longa distância sobre o sistema de cidades, a política de investimento das empresas do Governo, as implicações locais da política de comércio exterior, os financiamentos do BNDE, etc.

Outra dificuldade decorre da inexperiência brasileira com o planejamento de longo prazo.²⁸ E como ficou evidente nas seções anteriores o tratamento dos problemas urbanos requer uma perspectiva de longo prazo, tanto na fixação dos objetivos como na manipulação dos instrumentos de política econômica. Além disso, é imprescindível que a capacidade de decisão a nível local seja reforçada a fim de não acontecer o que Rodwin denominou de “apoplexia no centro e anemia nas extremidades”²⁹ do processo de decisão. Mesmo porque uma vasta gama de problemas urbanos, em especial aqueles relacionados com uso do solo, são específicos para cada cidade, e como tal as tentativas de regulamentação e controle a nível central resultam em medidas de caráter geral e pouco efetivas. Um primeiro passo na direção da maior autonomia local implica conferir flexibilidade aos recursos provenientes do Fundo de Participação, abolindo-se as vinculações de capital e mantendo-se as vinculações setoriais diferenciadas segundo as grandes regiões. Pode-se igualmente examinar a conveniência de dar tratamento prioritário, por parte dos recursos desse Fundo, às cidades médias selecionadas como pólos de absorção de mão-de-obra e ocupação territorial.

Para concluir, cabe tecer algumas considerações sobre a atuação das entidades de caráter metropolitano. Da forma como estão orga-

²⁶ Ao contrário de certos países, como a França, onde a estrutura de decisões está assentada em bases regionais.

²⁷ São os chamados efeitos não-intencionais da política econômica nacional sobre as economias locais. Ver O. E. Rebouças, “Interregional Effects of Economic Policies: Multi-Sectoral General Equilibrium Estimates for Brazil” (Universidade de Harvard, 1974), tese de doutorado.

²⁸ O Plano Decenal (1967/76) não chegou a ser implementado.

²⁹ Rodwin, *op. cit.*, p. 274.

nizadas, as autoridades e os conselhos metropolitanos exercem apenas uma função consultiva e coordenadora dos programas comuns à área. Com base na experiência de outros setores e também de outros países afigura-se como fundamental dotar essas autoridades de capacidade executiva. Note-se que nesta nova função as regiões metropolitanas permaneceriam no âmbito dos governos estaduais, o que evidentemente não exclui a conveniência de dar àquelas autoridades metropolitanas a faculdade de avaliar, aprovar e executar projetos de natureza comum à área.

