OS NOVOS DESAFIOS DA POLÍTICA URBANA NA ERA DO REAL

Hamilton C. Tolosa[*]

Resumo

O presente artigo examina os novos desafios da política urbana no Brasil, decorrentes da mudança de alguns dos paradigmas básicos do desenvolvimento brasileiro nessa virada de século. A primeira mudança fundamental diz respeito à passagem de um ambiente hiperinflacionário para uma economia na qual prevalece a estabilidade de preços e, conseqüentemente, as implicações disso sobre critérios alocativos e preferências locacionais dos agentes econômicos. Mais especificamente, o propósito é examinar em que medida a estabilização tem ou poderá vir a ter impacto relevante sobre o comportamento do sistema urbano brasileiro.

O segundo aspecto examinado relaciona-se com as recentes mudanças no papel do Estado como principal agente condutor do processo de desenvolvimento econômico do país. Desse ponto de vista, o efeito mais imediato é a drástica redução

[*] *Professor do Programa de Mestrado em Economia Empresarial, do Conjunto Universitário Cândido Mendes, Rio de Janeiro.*

no montante de recursos disponíveis para investimento na infra-estrutura urbana. Nessas condições, o grande desafio das cidades passa a ser a mobilização de fontes alternativas de financiamento e a criação de novos arranjos institucionais que permitam compensar a crescente escassez de recursos.

Para concluir, o artigo procura discutir as implicações da globalização da economia brasileira sobre o crescimento e a estrutura produtiva das grandes metrópoles. São examinadas questões relevantes tais como a possibilidade do recrudescimento da concentração urbana, o aumento da complementaridade entre Rio e São Paulo e, finalmente, os custos sociais — especialmente o desemprego e a pobreza urbana — derivados da retomada do crescimento econômico, via expansão do setor externo brasileiro.

A experiência brasileira de desenvolvimento regional e urbano apresenta algumas especificidades que a tornam particularmente interessante, quando comparada à dos demais países em desenvolvimento. Dentre estas, cabe primeiramente mencionar as implicações da vasta extensão territorial do país, só comparável a países como a Índia e a China. Outra especificidade diz respeito à persistência de altos níveis de concentração da renda, seja em períodos de intenso crescimento econômico (final dos anos 60 e início dos 70), seja em épocas de profunda recessão (primeira metade dos anos 80).

A bem da verdade, a persistência das desigualdades de renda tornou-se um verdadeiro estigma para a sociedade brasileira, na medida em que obscurece os recentes sucessos obtidos no combate à inflação e na crescente integração do país à economia mundial. Dependendo dos modismos econômicos e das ideologias vigentes em diferentes épocas, vários argumentos têm sido arrolados para explicar o fenômeno da concentração de renda. Nos primórdios da teoria do desenvolvimento, a principal explicação residia no desequilíbrio estrutural e secular entre a dotação interna de fatores e a demanda derivada de tecnologias alienígenas, ou seja, importadas das economias avançadas. Durante a década de 70, a atenção voltou-se para os diferenciais de capital humano (como causa primordial das iniqüidades de bem-estar entre segmentos da população) e para a relevância dos investimentos em educação como principal instrumento da política de combate à concentração da renda. Mais recentemente, a interpretação neoliberal das desigualdades aponta para a necessidade de promoção e ampliação dos mecanismos de competição econômica, como forma de superar as eventuais ineficiências localizadas do capitalismo. De acordo com essa proposição, a eliminação dos incentivos, subsídios e demais distorções dos mecanismos competitivos, além de permitir a obtenção de escalas de produção mais eficientes, deverá também conduzir a uma distribuição mais equânime dos benefícios do crescimento econômico. Outras versões menos populares para explicar a persistência das desigualdades incluem desde teses conspiratórias dos países de-senvolvidos e agências internacionais (para perpetuar o atraso dos países do terceiro

mundo) até fatores socioculturais e políticos, tais como a tradicional incapacidade decisória das elites e a ausência de espírito comunitário por parte do brasileiro.

Contudo, existem pelo menos dois aspectos que, a despeito do seu papel relevante na explicação dos fenômenos distributivos (nos chamados *países de industrialização recente*, como o Brasil), não têm recebido a devida atenção na literatura econômica. O primeiro diz respeito à existência de estreita interdependência entre a implementação das grandes prioridades macroeconômicas e o comportamento da distribuição da renda real. Mais especificamente, trata-se de investigar os impactos das políticas fiscal, monetária e de comércio exterior sobre a remuneração dos fatores produtivos e sobre o comportamento dos agentes econômicos. É razoável admitir que, naquelas fases intermediárias do desenvolvimento, os conflitos entre o crescimento e a eqüidade tendem a acirrar-se e, como conseqüência, os custos derivados do recrudescimento dos padrões de concentração de renda atingem um máximo. Vale também enfatizar que uma das manifestações mais notáveis do fenômeno do recrudescimento da concentração econômica é ligada à intensificação das forças favoráveis à localização das atividades produtivas em algumas poucas regiões e nas grandes cidades.

Um segundo aspecto, freqüentemente negligenciado na literatura, diz respeito à importância das variáveis político-institucionais como fatores determinantes para explicar o sucesso ou o fracasso das políticas redistributivas, em geral, e dos programas de fomento regional e urbano, em particular. Em resumo, o objetivo primordial deste trabalho é fazer uma breve incursão em alguns aspectos ainda pouco estudados da política urbana e, mais que isso, investigar as maneiras pelas quais certas variáveis, do tipo das antes mencionadas, passam a assumir importância primordial para explicar a nova realidade brasileira, caracterizada por fatores inéditos tais como a crescente globalização do parque produtivo, a estabilidade de preços e a menor ingerência do Estado nas questões alocativas.

1 Os Rebatimentos Espaciais das Prioridades Macroeconômicas

Com o advento, em 1994, do mais recente programa de estabilização, o Real, e com a expectativa de redução permanente dos índices inflacionários, é natural que as atenções voltem-se agora para as questões de longo prazo, ou, mais precisamente, para os graves desequilíbrios na distribuição de bem-estar da sociedade brasileira. Além de razões éticas, tal interesse justifica-se também pelo fato de que a longa experiência inflacionária deixou como herança graves distorções de preços relativos, cuja correção requer a cuidadosa redefinição dos critérios de alocação dos investimentos a médio e a longo prazo.

Cumpre também reconhecer que, pela premência dos problemas do dia-a-dia, ou, ainda, para simplificar a gestão das políticas públicas, as autoridades e entidades encarregadas do monitoramento das prioridades macroeconômicas raramente incorporam ao seu cálculo econômico o impacto dessas ações sobre o espaço. Por sua vez, no extremo oposto, dificilmente as entidades de fomento regional e local preocupam-se com os efeitos do somatório das suas ações sobre os grandes agregados nacionais.

Na maioria das vezes, a condução da política macroeconômica parte do pressuposto de que seus impactos espaciais podem ser considerados insignificantes ou desprezíveis. Sabe-se, contudo, que os rebatimentos da política macroeconômica sobre o espaço e o meio ambiente, além de significativos, tendem a ser bastante assimétricos. Medidas recentes de política econômica, tais como: contenção dos gastos públicos, controle do endividamento, elevação das taxas de juros internas e redefinição dos encargos entre esferas do governo, são exemplos de instrumentos governamentais fundamentais para explicar eventuais alterações no padrão brasileiro de desenvolvimento espacial.

Assim, para melhor compreender a interação entre variáveis macro e espaciais, é conveniente partir da análise das transformações estruturais que caracterizaram a economia

brasileira ao longo da última década, e de como se traduziram em mudanças do espaço e do uso do solo urbano.

1.1 O Recrudescimento da Concentração Urbana

Em 1970, pela primeira vez, a população urbana brasileira superou a população rural. As implicações dessa passagem para uma economia predominantemente urbana são mais profundas do que podem parecer à primeira vista. Do ponto de vista do comportamento do consumidor, a demanda torna-se mais diversificada e preferências e gostos alteram-se com maior freqüência e velocidade. Pelo lado da produção, crescem as deseconomias de aglomeração nas grandes cidades e, em particular, nas regiões metropolitanas. Além do mais, as distorções causadas pelos erros e equívocos das políticas públicas tornam-se mais visíveis e politicamente sensíveis. Na prática, o próprio Estado perde importantes graus de liberdade no processo decisório e passa a atuar segundo novos padrões de comportamento. Como conseqüência, o foco do debate desloca-se para questões do tipo desregulação da economia, descentralização do processo decisório, privatização dos meios de produção e criação de fontes alternativas de financiamento para o setor público.

A evidência empírica internacional demonstra que as características da urbanização nos países ditos de renda média vêm mudando significativamente ao longo do tempo. No caso específico do Brasil, o sistema de cidades parece estar passando por mudanças estruturais profundas, sem paralelo nos países hoje industrializados. Fatores complexos tais como a extensão territorial do país, a descoberta e exploração de novas fontes de recursos naturais (em especial na Amazônia), e o rápido deslocamento da fronteira agrícola do Centro-Oeste, além de movimentos migratórios sem precedentes em períodos anteriores, estão na origem dos novos padrões de comportamento urbano.

A julgar pela experiência dos atuais países em desenvolvimento, o processo de urbanização no Brasil pode ser caracterizado como concentrado no tempo e importante em magnitude. Em 1940,

cerca de 80% da população brasileira era rural, ao passo que hoje, decorridos pouco mais de cinqüenta anos, a taxa de urbanização é estimada em 77% (típica de uma sociedade predominantemente urbana). O processo de urbanização acelerada parece ter atingido o pico no final dos anos 50 e início dos 60, para, em seguida, experimentar uma gradual desaceleração, especialmente no Sudeste do país.

De acordo com o Censo Demográfico de 1991, o conjunto das nove regiões metropolitanas oficiais somava uma população superior a 42 milhões de habitantes, dos quais 10,2 milhões (ou 24,4%) possuíam rendimentos abaixo da linha de pobreza. Naquele mesmo ano, as duas maiores regiões metropolitanas, Rio e São Paulo, somaram mais de 25 milhões de residentes. Ao longo das duas últimas décadas, a participação relativa dessas metrópoles primazes na população urbana do país manteve-se estável (em torno de 20%), e, a julgar pelo comportamento histórico recente, a expectativa é de que venha a apresentar aumentos modestos nos próximos anos (poderá atingir 25% no início do próximo século).

A tabela 1 procura resumir o crescimento demográfico da população metropolitana brasileira nas últimas duas décadas. A primeira coluna, à esquerda, individualiza Rio e São Paulo, ao mesmo tempo em que agrupa as demais metropóles segundo as principais macrorregiões.

Como regra geral, as taxas anuais de crescimento demográfico reduziram-se consideravelmente desde 1970. Não obstante, as periferias metropolitanas cresceram mais rápido dos que os municípios centrais. A queda nas taxas de crescimento ilustra, com clareza, o impacto espacial da longa e severa recessão dos anos 80 — deflagrada pelo choque do petróleo —, e, mais tarde, agravada pela crise dos juros internacionais. De acordo com as informações apresentadas na tabela 1, as taxas mais elevadas verificaram-se em São Paulo (4,4%), durante os anos 70 e, mais recentemente, nas metrópoles do Centro-Sul e Norte-Nordeste. A região da Grande São Paulo também destaca-se no que se refere às taxas de crescimento negativas, o que, em parte, explica-se pela concentração de setores produtivos altamente elásticos a preços e a renda.

Em 1985, a Grande São Paulo concentrava 25,8% da produção brasileira de manufaturados, ao passo que, no Grande Rio, essa porcentagem atingia apenas 7,2%. Em períodos mais recentes, muitas das atividades industriais, financeiras e de pesquisa transferiram-se do Rio para São Paulo, fazendo com que o hiato de bem-estar entre as duas maiores metrópoles brasileiras tenda a crescer a médio prazo. À guisa de ilustração, a relação de rendimentos *per capita* entre São Paulo e Rio, que era de 1,1 em 1970, cresceu para 1,2 em 1976, e para 1,22 em 1988. Em apenas doze anos, isto é, entre 1976 e 1988, aí incluídos os piores anos da recessão, o Grande Rio experimentou uma queda de quase 30% na sua renda *per capita* real.

TABELA 1

Crescimento da População Metropolitana: 1970/1991

(Em 1 mil residentes)

Regiões Metropolitanas	População Residente			Taxa Anual de Crescimento (%)	
	1970	1980	1991[1]	1970/1980	1980/1991
Rio de Janeiro	6 891	8 872	9 600	2,4	0,8
Centro	4 252 (61,7)	5 091 (58,0)	5 336 (55,5)	1,8	0,4
Periferia	2 639 (38,3)	3 681 (42,0)	4 264 (44,5)	3,4	1,3
SãoPaulo	8 139	12 588	15 199	4,4	1,7
Centros	5 924 (72,7)	8 493 (67,4)	9 480 (62,3)	3,6	1,0
Periferia	2 215 (27,3)	4 095 (32,6)	5 719 (37,7)	6,3	3,1
Centro-Sul[2]	4 053	6 334	8 451	3,8	2,7
Centros	2 729 (67,3)	3 929 (62,0)	4 600 (54,4)	3,7	1,4
Periferias	1 324 (32,7)	2 405 (38,0)	3 851 (45,6)	6,2	4,4

Norte—Nordeste(3)	4 629	6 692	8 959	3,8	2,7
Centros	3 558 (76,8)	4 942 (73,8)	6 350 (70,8)	3,3	2,3
Periferias	1 071 (23,2)	1750 (26,2)	2 609 (29,2)	5,0	3,7
Brasil	**93 165**	**119 002**	**146 154**	**2,5**	**1,9**

Fonte: Censo demográfico, IBGE.
Notas: (1) Resultados preliminares;
(2) Inclui as seguintes regiões metropolitanas: Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre;
(3) Inclui as seguintes regiões metropolitanas:: Belém, Fortaleza, Recife e Salvador.

Obs.: Os números entre parênteses representam a participação no total metropolitano.

Nos anos 60 e início dos 70, o crescimento demográfico concentrou-se nas cidades de porte médio, ou seja, naqueles centros com população entre 100 mil e 250 mil habitantes. À importância relativa dessas cidades coincide com o auge da política de substituição de importações, quando o crescimento real da indústria atingiu a taxa média de 9% ao ano. As cidades médias também desempenharam papel fundamental na diversificação industrial do país e na disseminação de novas tecnologias. Nos anos 60 surgem, também, os primeiros indícios de desconcentração espacial, fenômeno até hoje circunscrito ao Sudeste desenvolvido. Dez anos mais tarde, nos anos 80, as cidades médias continuaram mantendo a liderança do crescimento econômico, mas perderam posição relativa para as grandes metrópoles do Nordeste, no que se refere à expansão demográfica.

Em resumo, nas últimas décadas, a distribuição de tamanhos urbanos apresentou três características principais: *(i)* uma sensível perda de importância dos estratos inferiores de tamanho; *(ii)* a estabilidade do segmento superior de cidades; e, como conseqüência, *(iii)* o reforço dos centros de porte médio.[1] Em outras palavras, significa dizer que a distribuição brasileira evoluiu

1 Note-se que, nesse estrato de cidades médias, não estão incluídos os municípios que integram as periferias das nove regiões metropolitanas oficiais.

da forma primaz para uma distribuição tipo *rank size* ou lognormal.

Quanto à distribuição espacial das cidades brasileiras, podem ser distinguidos três subsistemas regionais, cada qual com características bem definidas. A localização das cidades no industrializado Sudeste caracteriza-se pelo espaçamento equilibrado e regular dos centros de grande e de médio porte distribuídos no entorno das regiões metropolitanas regionais. Trata-se de uma distribuição espacial semelhante às encontradas nos países de economia avançada, e reflete as preferências locacionais dos parques produtivos diversificados, com significantes economias de escala e forte interdependência técnica entre a maioria dos seus vários setores.

A situação se inverte no subsistema das regiões Centro-Oeste e Norte — áreas de baixa densidade demográfica, esparsa ocupação territorial e fronteira de expansão agropecuária. Trata-se de um espaço geoeconômico dotado de poucas cidades com significação nacional e caracterizado por grandes vazios demográficos e econômicos. Entre os extremos da região desenvolvida e da região fronteiriça, situa-se o subsistema da região Nordeste, em que predominam a alta densidade demográfica e os baixos níveis de renda, tanto no meio urbano quanto no rural. A distribuição espacial de cidades no Nordeste pode ser descrita por meio de suas três regiões metropolitanas (Salvador, Recife e Fortaleza), mais poucas cidades de porte médio (na maioria, capitais estaduais) e de um universo de pequenos centros urbanos com economia local baseada no processamento e na comercialização de produtos agrícolas. O subsistema do Nordeste distribui-se predominantemente ao longo do litoral, e isso significa que o número e o tamanho médio das cidades diminui à medida que cresce a sua distância do litoral.

Estima-se que, no ano 2000, a população urbana brasileira deva ser de mais de 150 milhões de habitantes. Em termos absolutos, esse número significa um acréscimo de 42 milhões de novos residentes urbanos a cada década, e representa uma enorme pressão adicional sobre o estoque de infra-estrutura urbana, desde já considerado deficiente e sobrecarregado. A maior parte desse crescimento deverá localizar-se no Sudeste, muito embora

as mudanças mais notáveis devam ter lugar nas regiões de fronteira, como a Amazônia e o Centro-Oeste. Estima-se, também, que as duas maiores cidades do país, Rio de Janeiro e São Paulo, somadas, deverão atingir a marca de 40 milhões de habitantes, população equivalente à da Espanha e superior à da Argentina.

A validação dessas projeções irá depender fortemente do desempenho agregado da economia nacional. A hipótese mais plausível para os próximos dez anos admite crescimento moderado, com taxas anuais médias no intervalo entre 4% e 5%, ou seja, pouco abaixo da taxa histórica brasileira. Nessas condições, é bastante provável que, a médio prazo, as desigualdades sociais melhorem em todo o país, mas irão piorar consideravelmente nos grandes centros urbanos e, em particular, nas áreas metropolitanas. Em suma, parece sensato admitir que a economia brasileira corre o risco de experimentar[2] um *novo surto de concentração urbana* e, como tal, medidas preventivas devem ser implementadas para que não se comprometa a retomada do crescimento econômico e a continuidade do processo de aperfeiçoamento democrático do país.

Para melhor visualizar tal possibilidade, é suficiente admitir que a retomada do crescimento deverá ser liderada por um seleto grupo de atividades fortemente comprometidas com a globalização da economia e, em particular, por setores orientados para as exportações. Sabe-se, por outro lado, que a grande maioria desses setores-líderes revelam clara preferência a se localizarem nas grandes metrópoles do Sudeste. A despeito da recessão dos anos 80, aquelas metrópoles ainda detêm fortes vantagens comparativas frente às demais cidades brasileiras, especialmente no que diz respeito a disponibilidade de infra-estrutura e ao tamanho dos mercados metropolitanos.

---

2 Para todos os efeitos, a reconcentração metropolitana seria um fenômeno inédito na história moderna da urbanização brasileira, por romper com um padrão de comportamento caracterizado pela estabilidade, no coeficiente de metropolização da economia. Convém, porém, não esquecer que, do ponto de vista da política econômica, mais importante do que a reconcentração própriamente dita, é o tempo que deverá decorrer até que o processo de retomada do crescimento atinja as regiões e cidades retardatárias, ou seja, o período de tempo envolvido no que a literatura denomina de trickling down.

Para fins de análise é, portanto, conveniente enumerar duas fases distintas: na primeira, o crescimento econômico e demográfico concentra-se nas metrópoles do Sudeste, enquanto as demais cidades e regiões menores mantêm-se virtualmente estagnadas. Nessa fase, as migrações dirigidas para São Paulo, Rio e Belo Horizonte respondem rapidamente ao forte crescimento da demanda das atividades exportadoras por mão-de-obra qualificada e semi-qualificada. Na medida, contudo, em que uma substancial parcela desses novos migrantes seja formada por mão-de-obra com qualificação insuficiente, o salário médio nas indústrias exportadoras deverá crescer, ao mesmo tempo em que se expande o emprego informal nas principais metrópoles. Mais adiante, em uma segunda fase, o crescimento tende a irradiar-se (*trickles down*) para as regiões retardatárias e para as cidades menores, e os fluxos migratórios distribuem-se de maneira mais equilibrada pela totalidade do território nacional.

Em ambas as fases, as cidades mais importantes deverão enfrentar uma demanda explosiva[3] por serviços urbanos tais como saneamento, saúde e educação. Assim, o desafio maior da política urbana é ser capaz de prover os meios para financiar os investimentos na infra-estrutura de serviços básicos. Nesse espírito, a Constituição de 1988 procura promover uma reforma fiscal na qual a tônica é a descentralização de receitas e encargos do nível federal para os governos estaduais e municipais. Esses últimos seriam responsáveis pelos serviços básicos de saúde e educação, além de organizar e, em alguns casos, prover transporte público, regular e promover o uso adequado do solo, e proteger o patrimônio histórico e cultural do país.

De acordo, entretanto, com as práticas atuais, a maior parte dos serviços públicos providos pelos municípios concentra-se nas áreas de saúde e educação básica, setores em que recuperar os custos é problemático, em virtude das dificuldades para identificar os beneficiários diretos desses serviços. Por essa razão, esses custos acabam sendo financiados por impostos gerais e por

---

3 Essa demanda explosiva decorre, de um lado, das taxas de investimento na infraestrutura urbana anormalmente baixas durante a década de 80 e, de outro, na perspectiva de uma recidiva de concentração nas cidades maiores.

transferências intergovernamentais, nos moldes dos fundos de participação para estados e municípios. Existem, contudo, outros serviços urbanos em que a recuperação de custos é, não somente possível, mas também desejável. Este parece ser o caso, por exemplo, das atividades de limpeza urbana e iluminação pública, serviços dispendiosos cujas tarifas raramente cobrem os custos de produção.

Em primeira instância, o crescimento econômico deve ser visto como condição necessária para reduzir a pobreza e elevar a qualidade de vida nas grande metrópoles brasileiras. O segundo instrumento essencial na luta contra as desigualdades de bem-estar e a pobreza é a provisão de serviços sociais básicos orientados para as classes de baixa renda. Considerando-se que parcela considerável dos pobres reside em áreas urbanas degradadas, as políticas anti-pobreza passam também a assumir uma dimensão de preservação ambiental, e o foco da discussão desloca-se para os conflitos entre o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente.

1.2 Migração e Mercado de Trabalho Urbano

Os altos índices de subemprego e pobreza observados nas grandes cidades brasileiras têm sido freqüentemente imputados à pressão das migrações internas sobre a oferta de mão-de-obra local. Contudo, sabe-se que, na prática, os desequilíbrios do mercado de trabalho não decorrem apenas da magnitude e da aceleração dos fluxos migratórios. Na maioria da vezes, o cerne do problema consiste em evitar que as migrações se orientem predominantemente para determinados nós do sistema urbano, tal como tem ocorrido no caso das áreas metropolitanas.

As mudanças qualitativas que têm caracterizado as migrações brasileiras têm-se mostrado bem mais relevantes para explicar o comportamento do mercado de trabalho urbano do que os acréscimos no número de migrantes. Dentre as mudanças qualitativas, duas merecem destaque especial. Cabe, por exemplo, fazer referência à predominância dos movimentos ditos intra-regionais (ou de curta distância) sobre os deslocamentos inter-regionais ou de longa distância, fenômeno que acabou

resultando em forte impacto sobre a oferta de mão-de-obra nas metrópoles nordestinas. Outra mudança qualitativa, igualmente relevante, diz respeito à preponderância dos fluxos migratórios com origem e destino nas cidades sobre os movimentos originários do meio rural. Na atualidade, estima-se que mais de 70% das migrações brasileiras pertençam àquela primeira categoria de migrantes, ou seja, são do tipo *urbano—urbano*.

Cumpre também notar que, com freqüência, as alterações no comportamento dos migrantes decorrem da própria atuação do governo. À guisa de ilustração, basta mencionar o caso das políticas de fomento regional praticadas pelo governo federal no Nordeste, em grande parte responsáveis pelas atração de levas de migrantes em busca das promessas de emprego nas capitais da região.

De maneira geral, a evidência empírica indica que, na maioria dos casos, os chamados fatores de repulsão migratória tendem a predominar sobre os de atração de migrantes. Nessa perspectiva, medidas de política econômica destinadas a melhorar as condições de bem-estar nas regiões de saída podem efetivamente contribuir para desacelerar o ritmo das migrações. Similarmente, são importantes os instrumentos de política que objetivam criar alternativas de destino para os migrantes que, de outra forma, dirigir-se-iam para as grandes metrópoles regionais. Sabe-se, por exemplo, que os vários deslocamentos ao longo da vida útil do migrante ocorrem predominantemente numa mesma área de influência metropolitana, e que o seu objetivo final é chegar àquela metrópole, o que acaba contribuindo para a formação de anéis de cidades médias e grandes no entorno metropolitano.

Convém não esquecer que a tendência da economia brasileira é no sentido da integração cada vez maior do sistema de cidades, e, por essa razão, a maioria dos problemas metropolitanos acaba dependendo de medidas implementadas fora do perímetro da grande metrópole. Isso significa dizer que, nos sistemas com alto grau de interdependência interna, os efeitos das medidas de política econômica implementadas no vértice superior da hierarquia urbana são rapidamente transmitidos para a base da pirâmide de tamanhos urbanos. Desse raciocínio, conclui-se que

a solução dos graves de-sequilíbrios metropolitanos normalmente transcende o poder de decisão das autoridades locais e requer um enfoque nacional para a problemática urbana.

Nos países industrializados, a disseminação do transporte individual constituiu fator de desconcentração intrametropolitana, fator que dá origem aos fenômenos da suburbanização e da formação de centros comerciais secundários. No que se refere ao uso do solo, a questão fundamental naqueles países é a reativação do núcleo central decadente das grandes cidades. Contudo, no Brasil, as desigualdades de renda pessoal e a configuração da rede viária deram origem a um padrão de uso do solo oposto ao descrito anteriormente, ou seja, um padrão cujas características principais são: alta densidade demográfica, sobrecarga da infra-estrutura no núcleo e rarefação desses serviços na periferia metropolitana.

A reversão desse padrão de concentração intra-urbana deverá envolver não apenas um difícil processo de negociação política, mas também considerável esforço para identificar novas fontes de financiamento para os investimentos na infra-estrutura urbana. Na prática, os interesses da especulação imobiliária e os privilégios das classes de renda elevada exercem forte pressão política para preservar as vantagens já adquiridas. Tais grupos pressionam por investimentos crescentes na infra-estrutura congestionada do núcleo. Dessa forma, é criado um círculo vicioso em que a renda concentrada no núcleo metropolitano requer novos investimentos na infra-estrutura urbana, e estes, por sua vez, geram níveis de concentração ainda maiores. Dentro desse círculo vicioso, a escassez de recursos financeiros requer que a seleção dos novos projetos de investimentos seja feita com base na capacidade de pagamento dos usuários em potencial, o que acaba por agravar ainda mais as distorções causadas pela concentração intra-urbana.

O retorno às soluções de transporte de massa, em especial o transporte ferroviário para elevadas densidades de tráfego (coadjuvado por sistemas de coleta e distribuição do tipo rodoviário), pode contribuir para o rompimento do círculo vicioso antes referido. Finalmente, é relevante notar que o elenco de instrumentos que visam à desconcentração intra-urbana não se

limita apenas aos investimentos na infra-estrutura e compreende também medidas como incentivos fiscais e creditícios (concedidos às atividades localizadas na periferia), ou a adoção de normas de regulação para o uso do solo urbano, a exemplo do zoneamento e dos códigos de edificações.

2 A Necessidade de um Novo Arcabouço Institucional para a Política Urbana

Mudanças nas formas e na abrangência da participação política, na co-responsabilidade para a definição dos objetivos da política urbana e outros aspectos de natureza política são cada vez mais reconhecidos como elementos relevantes para explicar os fenômenos distributivos, em geral, e as questões espaciais, em particular. Em sua essência, a própria idéia de planejamento participativo é calcada no reconhecimento tácito da importância desses fatores. O mesmo raciocínio aplica-se aos aspectos institucionais e organizacionais da política urbana, que incluem, entre outras questões, a definição de uma hierarquia de níveis decisórios, o estabelecimento das competências entre as várias instâncias de governo na gestão dos gastos públicos, a criação de mecanismos para a solução de conflitos entre prioridades e a compatibilização das decisões tomadas nos níveis federal, estadual e municipal.

A lentidão com que se processam as transformações institucionais no Brasil é encarada como sério entrave à retomada e à manutenção do ritmo de crescimento da economia. A realidade, entretanto, não deve ser necessariamente assim. De acordo com a concepção mais moderna, as mudanças institucionais devem ser vistas como poderoso instrumento para induzir o crescimento econômico e modernizar a estrutura produtiva do país. O ponto central dessa argumentação baseia-se na existência de forte relação de causalidade entre o fato econômico e o político-institucional. Mais concretamente, na medida em que a sociedade brasileira demonstre crescente preocupação com os objetivos voltados para a redistribuição da renda, ou, mais genericamente, para os objetivos associados à eqüidade, o resultado prático será, necessariamente, a maior

participação política dos segmentos mais pobres da população e a descentralização das decisões de governo.

Do ponto de vista político-institucional, o evento que marcou a sociedade brasileira neste final de século foi a implantação de um novo modelo de participação do Estado na economia, caracterizado: *(i)* pela privatização crescente de vários dos setores produtivos de propriedade estatal; e *(ii)* pela diminuição da intervenção estatal nas decisões alocativas e nas relações entre os agentes econômicos. Em outras palavras, significa dizer que a tendência, hoje, é no sentido da simplificação e redução da carga tributária, da menor interveniência estatal nos mercados e da atribuição ao Estado de uma função apenas reguladora e mediadora de conflitos.

As dificuldades econômicas das últimas décadas também têm dado origem a mudanças radicais na maneira de visualizar as potencialidades econômicas do município. O protecionismo local cedeu lugar à preocupação com as complementaridades entre cidades, o que, por sua vez, exige que os municípios pertencentes à mesma região geoeconômica organizem-se em consórcios e associações municipais capazes de promover a integração das suas estruturas de produção.

A promoção do desenvolvimento municipal baseado na exploração das complementaridades internas e externas requer que os instrumentos de ação local sejam reavaliados e vistos sob uma nova ótica de cooperação e integração entre grupos locais e parceiros externos. Do ponto de vista prático, a ampliação da responsabilidade local demanda das administrações municipais pelo menos duas atitudes imediatas. A primeira requer que os governos priorizem a integração econômica e a cooperação política supramunicipal. A segunda, exige o reaparelhamento da máquina administrativa local, de modo a dotá-la de maior agilidade no trato com os investidores em potencial, com os outros níveis de governo e com a comunidade local. Em outras palavras, requer a criação de entidades municipais de fomento mais modernas e flexíveis, a fim de promover as oportunidades locais junto aos investidores em potencial.

No espírito da ampliação das responsabilidades locais, a reforma fiscal embutida na Constituição de 1988 privilegiou os municípios de pequeno e de médio porte, que passaram a dispor de aportes de recursos substancialmente maiores do que no passado recente. Em contrapartida, a tendência moderna é no sentido da redução do apoio financeiro aos municípios, via transferências negociadas. Em resumo, de acordo com os princípios da descentralização administrativa e do federalismo fiscal, todas as tendências apontam para a necessidade de um novo desenho institucional da política urbana, no qual a palavra de ordem é atribuir às autoridades municipais maior grau de comando sobre as suas economias locais.

À guisa de conclusão e com base na argumentação desenvolvida anteriormente, pode-se afirmar que a distribuição espacial das atividades econômicas no Brasil vem experimentando algumas mudanças estruturais notáveis que, por sua vez, irão refletir-se fortemente no arcabouço institucional e na condução futura da política urbana brasileira.

Primeiramente, cumpre reconhecer que a ênfase da questão espacial passou a focalizar-se nas chamadas complementaridades inter-regionais, ou seja, abandonou-se a concepção da região ou da cidade como entidade autárquica e passou-se a atribuir prioridade à consolidação de cada cidade como integrante de um sistema urbano composto de nós fortemente interdependentes e complementares entre si. Em outras palavras, para fins práticos, tornou-se literalmente impossível circunscrever qualquer medida de política econômica a uma única região ou cidade.

Em segundo lugar, como se afirmou, algumas projeções recentes indicam que a população urbana brasileira deverá ser de mais de 150 milhões de habitantes no ano 2000, o que significa um acréscimo de 42 milhões de novos residentes urbanos a cada década. Estima-se, ainda, que as áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, somadas, atinjam marca superior a 40 milhões de habitantes, ou seja, um contingente de pessoas equivalente à população da Espanha. Tais números sinalizam forte pressão sobre a capacidade instalada para a produção de

serviços urbanos — considerada, já nos dias de hoje, como deficiente e sobrecarregada.

Admitindo-se ainda um cenário de crescimento econômico moderado para as próximas décadas, a expectativa mais provável é de que as desigualdades sociais melhorem em todo o país, mas tendam a piorar consideravelmente nos grandes centros urbanos, em particular nas áreas metropolitanas. A rigor, espera-se que, numa primeira etapa, as migrações dirigidas para São Paulo, Rio e Belo Horizonte respondam ao forte crescimento da demanda das atividades exportadoras por mão-de-obra qualificada e semi-qualificada, e que a expansão econômica e demográfica concentre-se nessas metrópoles, enquanto que as demais regiões e cidades menores se manterão virtualmente estagnadas. Mais adiante, na etapa seguinte, o crescimento passa a irradiar-se (*trickles down*) para as regiões retardatárias e cidades menores, distribuindo-se de maneira mais homogênea pela totalidade do território nacional.

Em ambas as etapas, as grandes metrópoles, em particular as do Sudeste, deverão enfrentar fortes pressões da demanda por serviços urbanos, tais como transporte de massa, saneamento, saúde e educação. Em poucas palavras, implica dizer que, considerando-se o virtual esgotamento das fontes tradicionais de financiamento do desenvolvimento urbano, a busca de novas fontes e arranjos institucionais para suporte financeiro dos investimentos na infra-estrutura básica transforma-se, desde hoje até as primeiras décadas do próximo século, no maior desafio da política urbana brasileira.

Referências Bibliográficas

ANDRADE, T. e VILLELA, R. Eficácia da institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil: análise da evolução dos serviços de saneamento urbano. *Pesquisa e Planejamento Econômico***,** v.17, n.1, p.93-120, 1987.

BAER, W. *The brazilian economy, growth and development*. 4ª ed.— Westport: Praeger Publishers, 1995.

BHALLA, A. S. The role of services in employment expansion., *In*: GALENSON, W. (ed.) *Essays on Employment*.— Geneva: International Labour Office, 1971. p.157-177.

____. A disaggregative approach to employment in LDC's. *Journal of Development Studies*, v.10, n.1, p.50-65, 1973.

BURLE DE FIGUEIREDO, J. B. *Aspectos demográficos da política de desenvolvimento urbano*.— Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro/IEI, 1987.(Texto para Discussão, Instituto de Economia Industrial)

CAMPOLINA DINIZ, C. e CROCCO, M. Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da industrialização brasileira. *Nova Economia*, v.6, n.1, p.77-101, 1996.

LEWIS, O. The Culture of Poverty. *In*: MOYNIHAN, D. (ed.) *On understanding poverty*.— New York: Basic Books, p.187-200, 1968.

MOOMAW, R. L. e SHATTER, A. M. Urbanization and economic development: a bias toward large cities? *Journal of Urban Economics*, v.40, p.13-37, 1996.

PASTORE J. e A. O. Haller. O que está acontecendo com a mobilidade social no Brasil. *In*: VELLOSO, J. P. dos Reis e ALBUQUERQUE, R. Cavalcanti de (eds.) *Pobreza e mobilidade social*.— São Paulo: Livraria Nobel, 1993. p.25-49.

RIZZIERI, J. *et al*. *Custos comparativos de urbanização*.— São Paulo: FIPE/Universidade de São Paulo, 1979. (Texto para Discussão)

ROCHA, S. *Estabelecimento e comparação de linhas de pobreza para o Brasil*.— Rio de Janeiro: IPEA, 1988a. (Texto para Discussão, n.153)

____. Linhas de pobreza nas regiões metropolitanas, na primeira metade da década de 80. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 1988, Belo Horizonte. *Anais* ... ANPEC, 1988b. v.4, p. 81-96.

____. Caracterização da população pobre metropolitana nos anos 80. *Revista Brasileira de Economia*, v.44, n.1, p.35-52, 1990.

____. Pobreza metropolitana e ciclos de curto prazo. *Boletim Conjuntural*, IPEA, n.12, p.35-39, 1991.

____. e TOLOSA, H. C. Metropolização da pobreza: uma análise de centro-periferia. *In*: *Perspectivas da Economia Brasileira 1994*.— Rio de Janeiro: IPEA, 1993. p.527-538.

TOLOSA, H. C. Subutilização e mobilidade da mão-de-obra urbana. *In*: BARAT, J. (ed.) *Política de desenvolvimento urbano*.— Rio de Janeiro: IPEA/INPES, !976, p.23-78.

____. Causes of urban poverty in Brazil. *World Development*, v.6, n.9/10, p.1087-1101,1978.

____. Macroeconomics of brazilian urbanization. *Brazilian Economic Studies*, v.1, n.1, p.227-274, 1979.

____. Condicionantes da política urbana na década de 90. *In*: *Perpectivas da Economia Brasileira*.— Rio de Janeiro: IPEA, 1989. p.471-485.

____. Pobreza no Brasil; uma avaliação dos anos 80. *In*: VELLOSO, J. P. R. (ed.) *A questão social no Brasil***,** São Paulo, Livraria Nobel, pp. 105-136. 1991

_____. Rio de Janeiro: urban expansion and structural change. *In*: GILBERT, A. (ed.) *The mega-city in Latin America*.— Toquio: United Nations/University Press, 1996.

____. e ROCHA, S. Políticas de combate à pobreza. *In*: VELLOSO, J. P. R. e ALBUQUERQUE, R. C. de (eds.) *Pobreza e mobilidade social*.— São Paulo: Livraria Nobel, 1993. p.103-135.

WOOD, C.H. e CARVALHO, J. A. M. de. *A demografia da desigualdade no Brasil*.— Rio de Janeiro: PNPE/IPEA, 1994.

(Originais recebidos em dezembro de 1996. Revistos em abril de 1997)