

IAL

**SISTEMA URBANO  
E CIDADES MÉDIAS NO BRASIL**

ade  
lder

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO

**INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO  
E SOCIAL (IPEA)**

Presidente do Conselho de Administração

**JOÃO PAULO DOS REIS VELLOSO**  
Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento

Presidente do IPEA

**ÉLCIO COSTA COUTO**  
Secretário-Geral da Secretaria de Planejamento

Instituto de Pesquisas (INPES)

**HAMILTON CARVALHO TOLOSA**  
Superintendente

Instituto de Planejamento (IPLAN)

**ROBERTO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE**  
Superintendente

Instituto de Programação e Orçamento (INOR)

**ANTONIO ALVES DE OLIVEIRA NETO**  
Diretor-Geral

Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC)

**JAYME COSTA SANTIAGO**  
Diretor

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

SERVIÇO EDITORIAL

Rua Melvin Jones, 5 — 28º andar — Rio de Janeiro (RJ)

**ipea**

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL  
INSTITUTO DE PESQUISAS (INPES)  
RELATÓRIO DE PESQUISA N.º 43

# sistema urbano e cidades médias no brasil

**Thompson A. Andrade**  
**Celsius A. Lodder**

301.363 0371  
A 553

RIO DE JANEIRO  
IPEA/INPES  
1979



Andrade, Thompson Almeida.

Sistema urbano e cidades médias no Brasil. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1979.

158 p. (IPEA/INPES. Relatório de pesquisa, 43)

1. Cidades e vilas — Brasil. 2. Crescimento urbano — Brasil  
I. Lodder, Celsius Antonio. II. Instituto de Planejamento Econô-  
mico e Social. Instituto de Pesquisas. III. Série. IV. Título.

CDD 301.3630981

CDU 711.434(81)

SEPLAN - P. R.  
INSTITUTO DE PLANEJAMENTO  
ECONÔMICO E SOCIAL  
SETOR DE DOCUMENTAÇÃO

Nº 1220

DATA 18 / 04 / 79

TOMBO  
4416-4

Este trabalho é da inteira e exclusiva responsabilidade de seus au-  
tores. As opiniões nele emitidas não exprimem, necessariamente,  
o ponto de vista da Secretaria de Planejamento.

*No final deste trabalho encontra-se relação completa das obras  
publicadas pelo IPEA.*

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	1
AGRADECIMENTOS .....	3
I — INTRODUÇÃO .....	7
1.1 — Objetivos da Pesquisa .....	7
1.2 — Organização dos Capítulos e seus Enfoques .....	10
II — O PROCESSO DE CRESCIMENTO UR- BANO NO BRASIL .....	13
2.1 — O Sistema de Cidades em uma Pers- pectiva Histórica .....	13
2.1.1 — A Etapa da Formação do Sistema Urbano ....	14
2.1.2 — A Etapa da Consolida- ção da Rede Urbana: A	



Formação do Sistema Nacional .....	16
2.1.3 — A Etapa da Consolidação da Rede Urbana: Os Subsistemas e as Áreas Metropolitanas .....	20
2.2 — O Processo de Urbanização no Período 1940/70: O Crescimento Populacional e a Distribuição de Tamanhos de Cidades .....	23
2.2.1 — O Crescimento Populacional no Período e sua Incidência Regional ....	24
2.2.2 — A Distribuição de Tamanhos de Cidades .....	28
III — UMA VISÃO AGREGADA DAS CIDADES MÉDIAS NO BRASIL .....	35
3.1 — As Cidades Médias Brasileiras ....	35
3.2 — Características Demográficas das Cidades Médias .....	41
3.3 — Características Econômicas das Cidades Médias .....	43
3.3.1 — A Distribuição Setorial da PEA .....	43
3.3.2 — As Diferenças de Produtividade, a Especialização e o Tamanho dos Estabelecimentos Industriais ..	46
3.3.3 — A Distribuição das Atividades Terciárias ....	51
3.4 — Características Sociais das Cidades Médias .....	54
3.4.1 — A Subutilização de Mão-de-Obra e a Pobreza ..	54
3.4.2 — O Acesso aos Serviços Urbanos Básicos .....	58

IV — A POBREZA URBANA NOS CENTROS DE PORTE MÉDIO .....	63
4.1 — Introdução .....	63
4.2 — Causas da Pobreza Urbana nas Cidades Médias .....	64
4.2.1 — As Variáveis Estruturais e a Análise de Regressão	65
4.2.2 — Estimativa dos Coeficientes do Modelo de Regressão .....	71
4.2.3 — Considerações Adicionais	75
4.3 — Um Programa de Apoio às Cidades Médias e o Enfoque da Pobreza Urbana .....	77
4.3.1 — Introdução .....	77
4.3.2 — Critérios para a Seleção de Cidades Médias a Participar de um Programa de Apoio e sua Classificação segundo Níveis de Pobreza Urbana .....	78
4.3.3 — A Estimativa dos Coeficientes da Função Discriminante .....	86
4.3.4 — O Uso da Função para Classificar as Cidades ..	90
4.3.5 — Síntese dos Resultados da Análise Discriminante ..	93
V — O CRESCIMENTO ECONÔMICO URBANO E AS CIDADES MÉDIAS .....	95
5.1 — As Teorias de Crescimento Urbano	95
5.2 — As Dimensões Básicas das Cidades Médias .....	99
5.2.1 — O Tamanho Funcional Urbano: Dimensão I ..	100



5.2.2 — A Base Industrial Moderna: Dimensão II . . . .	102
5.2.3 — A Base Industrial Tradicional: Dimensão III ..	104
5.2.4 — As Teorias de Crescimento Urbano e as Dimensões Básicas .....	105
5.3 — As Cidades Médias Brasileiras e seu Potencial de Crescimento Econômico	111
5.4 — O Crescimento das Cidades Médias após 1970 .....	114
VI — RESUMO DAS CONCLUSÕES .....	127
APÊNDICE I — Relação das Variáveis Utilizadas na Análise de Regressão ..	133
APÊNDICE II — Notas sobre o Método de Análise Discriminante e sobre os Resultados Obtidos na sua Aplicação .....	135
APÊNDICE III — Arrecadação de Tributos Federais em 1970 e 1976, nas Cidades Médias Brasileiras, em Milhares de Cruzeiros .....	139
BIBLIOGRAFIA .....	143

## LISTA DE TABELAS

II.1 — Localização Geográfica dos 50 Maiores Municípios Brasileiros em População .....	21
II.2 — Crescimento da População no Brasil — 1940/70 .....	24
II.3 — Distribuição Percentual da População Total e Urbana segundo as Regiões — 1940/70 . . . .	25
II.4 — A Urbanização nas Regiões Brasileiras — 1940/70 .....	26
II.5 — População Urbana e Número de Centros no Brasil segundo as Classes de Tamanho dos Centros — 1950/70 .....	31
III.1 — Relação das Cidades Médias segundo os Estados e a Localização Relativa .....	38
III.2 — Taxas Médias Anuais de Crescimento Populacional no Período 1960/70 e Percentagens de Migrantes Recentes nas Cidades Médias .....	42



III.3 — Relação entre a PEA no Setor Secundário e Terciário sobre a PEA Total e Relação PEA Secundário/PEA Terciário nas Cidades Médias — 1970 .....	44	V.2 — Base Industrial Moderna — Composição da Dimensão II: Cargas Fatoriais das Variáveis Componentes .....	103
III.4 — Produtividade Média Anual da Indústria de Transformação nas Cidades Médias: Valor da Transformação Industrial/Pessoal Ocupado — 1969 .....	47	V.3 — Base Industrial Tradicional — Composição da Dimensão III: Cargas Fatoriais das Variáveis Componentes .....	104
III.5 — Índices de Especialização Industrial e Estimativas de Escala de Produção Industrial nas Cidades Médias — 1969 .....	50	V.4 — Classificação das Cidades Médias, segundo suas Potencialidades de Crescimento Econômico ..	107
III.6 — Percentagens Médias da PEA dentro do Setor Terciário — 1970 .....	52	V.5 — Arrecadação Média de Tributos Federais, segundo Grupos de Cidades Médias e suas Taxas de Crescimento no Período 1970/76 .....	115
III.7 — Indicadores de Desemprego, de Subemprego e de Pobreza nas Cidades Médias — 1970 ....	56	V.6 — Índice de Especialização em Indústrias Tradicionais e Taxas Reais de Crescimento Anual da Arrecadação Tributária Federal nas Cidades Médias no Período 1970/76 .....	119
III.8 — Indicadores Sociais das Cidades Médias ....	59	V.7 — Taxas Reais Anuais de Crescimento da Arrecadação Tributária Federal no Período 1970/76 nas Cidades Médias de Maior Potencialidade de Crescimento .....	121
IV.1 — Indicadores Sócio-Econômicos Seleccionados para Caracterização da Pobreza Urbana ....	66	V.8 — Taxas Reais Anuais de Crescimento da Arrecadação Tributária Federal no Período 1970/76 nas Cidades Médias de Menor Potencialidade de Crescimento .....	123
IV.2 — Grupo A: Cidades Médias com Maior Pobreza Urbana .....	79		
IV.3 — Grupo B: Cidades Médias com Menor Pobreza Urbana .....	80		
IV.4 — Variáveis Utilizadas na Análise Discriminante dos Grupos de Cidades Médias .....	82		
IV.5 — Coeficientes de Correlação entre Variáveis da Base Industrial das Cidades Médias — 1970 ..	88		
IV.6 — Escores da Função Discriminante para as Cidades Médias e as Probabilidades destas Cidades Pertencerem ao Grupo A (Maior Pobreza Urbana) ou ao Grupo B (Menor Pobreza Urbana) .....	91		
V.1 — Tamanho Funcional Urbano — Composição da Dimensão I: Cargas Fatoriais das Variáveis Componentes .....	101		



## APRESENTAÇÃO

Este trabalho vem somar-se a outros publicados pelo IPEA, nos quais tem sido analisado o processo de urbanização do País e suas implicações econômicas e sociais. A preocupação com o exame do desenvolvimento urbano brasileiro, refletida nas nossas diversas publicações que estudam este desenvolvimento, suas repercussões e suas condicionantes, é uma manifestação da importância cada vez maior das questões urbanas no crescimento econômico nacional.

Este estudo examina as características principais das cidades médias brasileiras. Estes centros urbanos, a par de congregarem uma parcela significativa da população e das atividades produtivas do País, têm um papel de destaque a ser explorado na política nacional de desenvolvimento urbano por serem potenciais focos alternativos de crescimento econômico, cujo desempenho precisa ser estimulado e manipulado para se contraporem às tendências concentradoras das metrópoles.



Uma ênfase bem grande é dada neste trabalho à questão da pobreza urbana, um problema que não é só destas cidades, mas que também assume uma dimensão considerável nestes centros, seja porque a sua estrutura econômica não está aparelhada para gerar renda e absorver mão-de-obra com a intensidade demandada por uma população que cresce a altas taxas, seja porque estão integrados em um contexto regional no qual ainda prevalecem condições típicas de um quadro de subdesenvolvimento.

As análises feitas pelos autores vêm reforçar as nossas convicções da necessidade de que sejam adotadas medidas redistribuidoras de renda real por meio da expansão da oferta de serviços urbanos básicos às camadas mais carentes da população e que, no caso específico das cidades médias, sejam implementadas políticas de médio e longo prazo que promovam transformações na sua estrutura produtiva, principalmente pela promoção de oportunidades de investimentos nestes centros.

Serão bem-vindas futuras análises que examinem as cidades médias de forma menos agregada. Esta primeira abordagem feita pelos autores deste trabalho tinha que montar este quadro de referência, abrindo caminho para novas contribuições.

HAMILTON C. TOLOSA  
FERNANDO REZENDE  
Superintendência do INPES

## AGRADECIMENTOS

Este relatório de pesquisa é o primeiro resultado do nosso empenho em estudar o sistema urbano enfocando as cidades médias brasileiras. Com ele pretendemos complementar e reunir informações que sirvam ao propósito de fornecer ao Governo sugestões para a formulação de programas de desenvolvimento para estes centros urbanos.

É relativamente escassa a bibliografia existente sobre este conjunto de cidades no Brasil. Muito do que se conhece está restrito a pequenas menções a respeito destes centros urbanos em análises mais amplas sobre a urbanização brasileira. Sabe-se, entretanto, que vários trabalhos de pesquisa que as analisam estão em fase final de execução e em processo de publicação. Deste modo, esta nossa contribuição atual e todos estes estudos prestes a vir a público deverão constituir um conjunto de análises úteis para a implementação de políticas de desenvolvimento urbano no País.



É forçoso dizer que este estudo é fruto de um trabalho coletivo que se desenvolveu nesta instituição com o apoio e o incentivo de seus Superintendentes, técnicos, estagiários e pessoal administrativo, a quem manifestamos o nosso agradecimento. Naturalmente, em meio a toda esta infra-estrutura material e de pessoal dedicada à realização de trabalhos de natureza econômica, é preciso destacar alguns nomes daqueles que estiveram mais diretamente envolvidos com a nossa pesquisa. É o caso de Paulo Rodrigues Alves e Lúcia Maria de Miranda Pacheco, nossos estagiários, e Leila C. Maia, Carmen F. Argôlo e Ana Isabel da Costa Martins, na parte de computação, que, respectivamente, ficaram incumbidas de levantar as informações utilizadas e de proceder os cálculos numéricos necessários para as análises que procedemos, o que foi feito de maneira eficiente e dedicada. As secretárias sempre têm a tarefa espinhosa de decifar e dar forma correta aos escritos dos pesquisadores. Isto coube a Diva R. de Mattos e Dalva P. de Araujo, sendo que a esta última coube datilografar as várias versões deste trabalho, fazendo-o com a maior boa vontade e presteza, pelo que somos gratos.

Aloisio B. de Araujo, Milton da Mata, Hamilton C. Tolosa, Fernando Rezende e Josef Barat leram uma versão preliminar deste trabalho e fizeram vários comentários que permitiram melhorar consideravelmente a compreensão de alguns trechos. Estas mesmas pessoas, com suas críticas, nos ajudaram a reestruturar partes da pesquisa e a dar à mesma um tratamento analítico apropriado, o que agradecemos.

A Seção 2.2 é parte de uma tese de mestrado que Waltraud K. Rodrigues Pereira, nossa colega de pesquisas no INPES, estava redigindo. Agradecemos-lhe a autorização que nos deu para incorporá-la ao nosso trabalho.

A todos os mencionados acima e àqueles que anonimamente nos prestaram a sua colaboração, deixamos aqui manifestada nossa gratidão.

THOMPSON A. ANDRADE  
CELSIUS A. LODDER



# I

## INTRODUÇÃO

### 1.1

#### Objetivos da Pesquisa

A urbanização é um fenômeno cujo ritmo tem-se acelerado nas últimas décadas, particularmente nos países em desenvolvimento. Estima-se que em 1950 a proporção da população desses países, vivendo em centros urbanos, era de 15%. A mesma proporção aumentou para 36%, em 1975, e cálculos conservadores prevêem que alcançará 42% no ano 2000.<sup>1</sup>

No Brasil, a relação população urbana/população total evoluiu de 26 para 56% no período 1940/70, o que repre-

---

<sup>1</sup> International Bank for Reconstruction and Development, "The Task Ahead for the Cities of the Developing Countries", in *World Bank Staff Working Paper n.º 209* (julho de 1973), p. 3.



sentou um acréscimo de 42 milhões de pessoas vivendo em cidades. A permanecerem as mesmas taxas de crescimento demográfico e a tendência da população a se concentrar nos centros urbanos, estes terão de acomodar nas duas próximas décadas mais do dobro da população recenseada em 1970, ou seja, deverão abrigar mais 70 milhões de habitantes em acréscimo aos 53 milhões computados no último censo demográfico.

As dimensões do fenômeno e a dinâmica do seu processo são elementos que merecem a atenção de todos aqueles que se preocupam com a rápida urbanização do País e com os seus efeitos sobre o desenvolvimento econômico e social, principalmente dos órgãos governamentais que têm a responsabilidade de implementar programas de desenvolvimento urbano que visem a adequar a estrutura econômica das cidades à finalidade última do processo de desenvolvimento, qual seja, a de propiciar melhores condições de vida a seus habitantes.

No início desta década o sistema de cidades apresentava a seguinte distribuição de tamanhos: duas grandes metrópoles nacionais (São Paulo e Rio de Janeiro), quatro metrópoles regionais (Belo Horizonte, Recife, Salvador e Porto Alegre), 14 cidades grandes, 95 médias (aqui consideradas como sendo aquelas com população urbana, em 1970, entre 50 mil e 250 mil habitantes) e 3.837 cidades pequenas. A questão que se coloca é como a distribuição de cidades vai variar de forma a absorver um contingente populacional duas vezes maior que o existente em 1970 e como vão evoluir as condições econômicas e sociais já deficientes em termos, por exemplo, de habitação popular, de infra-estrutura urbana básica, de ocupação da mão-de-obra pouco qualificada, de meio ambiente, etc., nos centros urbanos.

As metrópoles nacionais e as regionais vêm sendo objeto de estudo mais sistemático por parte de diversos órgãos de

pesquisas e pelo pessoal técnico das superintendências estaduais de desenvolvimento de regiões metropolitanas. Esta maior atenção aos problemas metropolitanos se justifica não só em termos da sua magnitude e da importância econômica das metrópoles no desenvolvimento nacional, mas também porque elas provavelmente continuarão a ser o foco principal de absorção da crescente população urbana no Brasil em termos absolutos.

A natureza do presente trabalho, a par da consideração explícita e implícita da importância das metrópoles no processo de desenvolvimento urbano do País, volta-se parcialmente para o exame mais particular das características das cidades de porte intermediário. Estas tiveram um desempenho na última década que ressaltou as suas características, seja em termos de altas taxas de crescimento demográfico, do seu alto poder de absorção de mão-de-obra, seja em termos da sua importância estratégica na hierarquia de cidades pela sua potencialidade como elemento de ocupação territorial e de difusão do desenvolvimento para as outras cidades e áreas sob sua influência.

Os objetivos deste estudo, portanto, estão relacionados com o interesse em ampliar o conhecimento da estrutura urbana brasileira, tanto em relação à evolução do sistema de cidades no que concerne às causas das transformações observadas no mesmo, quanto em relação às especificidades do segmento intermediário de cidades do mesmo sistema. Em outras palavras, a nossa preocupação é a de procurar ter uma visão global das modificações que estão ocorrendo no sistema de cidades e de ter uma visão particular das características de um conjunto específico de centros urbanos — as cidades médias — que na nossa opinião terão um importante papel a desempenhar no desenvolvimento urbano do País.



## 1.2 Organização dos Capítulos e seus Enfoques

Os dois enfoques da nossa análise exigem que este estudo seja dividido em duas partes distintas, as quais descrevemos a seguir.

A primeira, contida no Capítulo II, tem como objeto de análise todo o sistema urbano brasileiro. Nela discutiremos o processo de crescimento urbano e as mudanças funcionais nele ocorridas. Estudaremos o processo de crescimento urbano no Brasil por meio de uma análise histórica da formação do sistema de cidades e das transformações e adaptações ocorridas no mesmo como resultado ou efeito de modificações não só relacionadas com a industrialização do País, com a substituição de importações, com o desenvolvimento de atividades terciárias e todos os outros aspectos ligados ao crescimento econômico brasileiro, mas também com elementos políticos, ideológicos e institucionais. Todas estas mudanças tiveram importância fundamental, condicionando o processo de desenvolvimento urbano e gerando os fatores característicos do mesmo, como a concentração industrial, a hierarquização do sistema, a mobilidade da população, a formação de excedentes urbanos de mão-de-obra, a pobreza urbana e a deficiência na infra-estrutura dos serviços urbanos.

No mesmo capítulo examinaremos o processo de urbanização brasileiro no período de 1940 a 1970, observando as diferenças de crescimento populacional entre as regiões brasileiras e as transformações ocorridas na distribuição de tamanhos de cidades.

Como se pode notar, todas as questões tratadas no Capítulo II procuram servir de pano de fundo e ponto de referên-

cia para a preocupação central deste Relatório, qual seja, de estudar as cidades médias brasileiras. Julgamos necessário montar este quadro de análise da urbanização brasileira para uma melhor compreensão do papel dos centros urbanos de porte médio neste processo.

A segunda parte deste trabalho se concentrará no exame específico das estruturas econômica e social das cidades médias e, por isto, os Capítulos III, IV e V têm por objetivo:

- a) encontrar diferenciações estruturais entre estas cidades por meio de uma análise agregada de suas características demográficas, econômicas e sociais;
- b) examinar a questão da pobreza urbana nestes centros, procurando investigar as suas causas e avaliando que indicadores sócio-econômicos são importantes para distinguir as de menor nível de pobreza das de maior nível; e
- c) estudar o seu crescimento econômico, examinando as suas potencialidades e o seu desempenho nos anos recentes.

O Capítulo III examinará as características principais das cidades médias, trabalhando com informações sobre o crescimento demográfico destes centros urbanos nas últimas décadas, sobre a distribuição setorial da População Economicamente Ativa e outros indicadores da estrutura econômica e social dos mesmos. A análise destas características esboçará um retrato sintético das condições gerais destes centros urbanos e permitirá visualizar homogeneidades e diferenças que serão melhor definidas e exploradas nos capítulos seguintes.

No Capítulo IV será feito um exame mais detalhado da questão da pobreza urbana, questão esta que surgiu no capítulo anterior como incidindo de forma bem ampla em todo o conjunto de centros urbanos que estamos estudando. Uma primeira análise examinará as causas da pobreza urbana esti-



mando uma equação de regressão na qual as variáveis explicativas estarão relacionadas com as estruturas produtiva e ocupacional, com a estrutura urbana, com a pressão demográfica e uma variável que exprimirá o empenho do Governo em reduzir os níveis do problema, sendo que a variável dependente será um índice de pobreza urbana que reúne informações sobre indicadores de bem-estar da população de cada cidade média. Uma análise discriminante será empregada para examinar a influência de algumas variáveis sobre os diferentes níveis de pobreza urbana de dois grupos de cidades médias. Esta análise considerará um conjunto menor destas cidades pela seleção daquelas que provavelmente seriam incluídas em um programa federal de apoio ao seu desenvolvimento.

O Capítulo V fará uso de teorias de crescimento econômico urbano para analisar as diferenças de condições potenciais de crescimento das cidades médias. Será montado um esquema analítico combinando a Teoria do Lugar Central com a Teoria da Base Urbana que possibilitará classificar estas cidades em quatro categorias ou grupos, quais sejam, o de Maior Potencialidade, Potencialidade Intermediária I e II e Menor Potencialidade de Crescimento. Esta classificação terá por finalidade não só conhecer condições distintas destas cidades, mas também verificar se ela se compatibiliza com o dinamismo que os centros de porte médio mostraram no período 1970/76.

Finalmente, o Capítulo VI procurará sintetizar os principais resultados desta pesquisa, resumindo as conclusões de cada capítulo e fazendo algumas indicações úteis para o desenvolvimento destes centros.

## II

### O PROCESSO DE CRESCIMENTO URBANO NO BRASIL

#### 2.1 O Sistema de Cidades em uma Perspectiva Histórica

Nos últimos decênios, o Brasil vem passando aceleradamente por mudanças no seu sistema urbano, mudanças estas estreitamente associadas às diversas etapas do seu desenvolvimento sócio-econômico, notadamente provocadas pelas transformações da estrutura produtiva de bens e serviços induzidas pelo processo de industrialização.

O processo de urbanização do País foi afetado pela industrialização e por seus desdobramentos. Em termos das mudanças provocadas pela interação dos dois processos, podem-se apontar do lado urbano o *surgimento de um sistema urbano*



*hierarquizado em escala nacional e a emergência de uma nova metrópole nacional no topo da hierarquia, funcionalmente diferente da sua predecessora.*<sup>1</sup> Além destas conseqüências, podem ser mencionadas a expansão do sistema em direção às fronteiras, o caráter espacialmente concentrador do crescimento urbano e o aparecimento de novas formas urbanas — as aglomerações de duas ou mais cidades e as áreas metropolitanas.

Examinaremos a seguir estas mudanças de forma a acentuar as suas características mais relevantes, analisando historicamente as diversas etapas de desenvolvimento do sistema urbano brasileiro.

### 2.1.1 A Etapa da Formação do Sistema Urbano

Até o primeiro quarto deste século, em um período que engloba quase 400 anos, a rede urbana ou o sistema de cidades brasileiras não existia senão em função de suas relações com o exterior e refletia nitidamente o caráter de exploração colonial da economia. Todo o sistema foi-se formando com este objetivo e a cidade tinha por finalidade a ocupação, a dominação e a extração máxima dos recursos do local em que se situava.

A rede urbana foi então constituída pela combinação de dois elementos principais: a localização do poder político-

<sup>1</sup> São Paulo, metrópole de complexo industrial-exportador, substituindo o Rio de Janeiro, metrópole do sistema político-financeiro. Sobre o processo de emergência da cidade de São Paulo, ver Martin T. Katzman, "Urbanização e Concentração Industrial: 1940/70", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 4, n.º 3 (dezembro de 1974), pp. 475-532.

administrativo e a centralização correspondente dos agentes econômicos e suas atividades.<sup>2</sup> Estes agentes nada mais eram, na verdade, que meros repassadores e não produtores de bens. Os maiores êxitos econômicos estavam relacionados com o dinamismo da demanda exterior e, por isso mesmo, a existência de um subsistema só era possível em regiões onde tais êxitos tinham lugar.<sup>3</sup>

A partir de meados do século XIX, alguns fatores novos entraram em cena e passaram a ter uma grande importância na explicação das transformações observadas no processo de urbanização do País. Estes fatores eram: a) o aumento acelerado da população total do País; b) os efeitos induzidos e reflexos da Revolução Industrial; e c) o incipiente, mas nem por isso desprezível, crescimento industrial do País.

O aumento populacional se localizou preponderantemente nas cidades, não só porque o modo de produção agrícola e a estrutura fundiária rural já então agiam no sentido de provocar um fluxo migratório no sentido campo—cidade, mas também em virtude da ocorrência de alguns eventos paralelos de natureza eminentemente político-social, como, por exemplo, a Lei Áurea em 1888, a Proclamação da República em 1889 e o sistema federativo adotado. O resultado, evidentemente, foi um aumento mais que proporcional da população urbana com todas

<sup>2</sup> Milton Santos, "Crescimento Nacional e Nova Rede Urbana: O Exemplo do Brasil", in *Revista Brasileira de Geografia*, vol. 29, n.º 4 (outubro/dezembro de 1967), pp. 78-92. A este excelente artigo devemos parte das idéias aqui desenvolvidas.

<sup>3</sup> Aliás, todo o processo de desenvolvimento urbano brasileiro pode ser interpretado usando-se o paradigma da Teoria da Dominação. Uma apresentação da teoria e de seus desenvolvimentos pode ser vista em François Perroux, *L'Économie du XX<sup>e</sup> Siècle* (Paris: PUF, 1961); e em Joseph M. G. Hithorst, *Regional Planning* (Roterdã: U. Press, 1971).



as conseqüências diretas e indiretas deste fenômeno, tais como a necessidade de ampliar o abastecimento de gêneros alimentícios para uma população não produtora desses bens, a necessidade de expansão da rede de estradas para transporte deste fluxo de mercadorias, o aumento requerido dos serviços de infra-estrutura urbana, etc.

De qualquer forma, se outros fatores favoreceram o crescimento das cidades, foram principalmente a industrialização e suas seqüelas que reorientaram o processo de urbanização por meio de uma nova configuração ou arranjo do espaço urbano e da mudança funcional dos centros urbanos.<sup>4</sup>

Na segunda década deste século, a rede urbana já tinha a sua formação grosseiramente traçada e passou a sofrer influência de outros acontecimentos que vão condicionar a sua evolução futura.

### 2.1.2 A Etapa da Consolidação da Rede Urbana: A Formação do Sistema Nacional

A nova fase do processo de urbanização caracterizou-se por mudanças na ordem dos fatores influentes, com a agravante que neste período as relações de causa e efeito não são

---

<sup>4</sup> Isto não quer dizer que as funções de centro político-administrativo tenham diminuído ou desaparecido. Pelo contrário, são essas funções que vão dar o caráter diferenciado regionalmente que o processo assumiu. Ver Milton Santos, *op. cit.*, p. 92, e Pedro Pinchas Geiger, "Reorganização do Espaço no Brasil", in *Política de Desenvolvimento Urbano: Aspectos Metropolitanos e Locais*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/IINPES, 1976), n.º 22, pp. 123-184.

tão simples como no período anterior, o que traz dificuldades na interpretação das relações que governaram as transformações observadas.

No período que se inicia em meados da segunda década até o início dos anos 60 ocorreram modificações intensas, tanto no sistema político, quanto no econômico. No plano político, as maiores alterações se deram no âmbito das idéias dominantes e nas bases de sustentação do regime até então no poder. Até a Revolução de 1930, o sistema político se sustentava apoiando-se na grande propriedade rural, nas atividades primário-exportadoras da economia (principalmente na produção, na comercialização e na exportação do café) e na oligarquia rural que controlava o poder. A nova ordem política proveniente das alterações geradas pela ruptura do regime anterior provocou modificações no processo decisório do Governo, com reflexos na evolução do sistema urbano. No plano econômico, o fato da demanda externa por nossos produtos estar deprimida ainda como conseqüência da guerra de 1914 e da demanda interna ter-se sustentado e mesmo ampliado no período propiciou ao setor da economia que produzia para o mercado interno (preponderantemente urbano e manufatureiro) condições melhores para investimentos neste setor em comparação com aquelas vigentes no setor primário-exportador (basicamente rural e onde predominavam as atividades agropecuárias). Surgiu, então, uma situação diferente para a economia brasileira: os investimentos para a produção de bens para o mercado interno passaram a ter maior participação no processo de formação do capital da economia.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> As explicações são de Celso Furtado, em *Formação Econômica do Brasil* (Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959), pp. 229-230, embora, no original, se refiram a outro contexto que não a emergência do mercado urbano para bens e serviços, argumento aqui utilizado.



Tem-se, desta forma, dois acontecimentos de certa forma inter-relacionados: a emergência da burguesia industrial/comercial e o crescimento do mercado urbano de bens e serviços. Eles tiveram influência direta no processo de urbanização e na formação do sistema urbano na medida em que favoreceram o crescimento das cidades e o seu inter-relacionamento.

Deve-se ainda observar que as transformações ocorridas nos sistemas político e econômico exigiram para a sua efetivação a existência de uma estrutura descentralizada das decisões políticas. A Revolução de 1930 iniciou este processo de centralização, *lato sensu*, que se vem desdobrando até os dias de hoje. Basicamente, foi este processo que permitiu ao Rio de Janeiro desenvolver suas funções de metrópole político-administrativa nacional.

É também interessante notar que a participação do setor público, principalmente o federal, no desenvolvimento econômico e social só adquiriu relevância a partir da existência de um regime político com características centralizadas. A interferência da ação governamental como instrumento para a promoção do desenvolvimento se reveste de caráter tanto mais direto quanto mais centralizado se torna o Estado. Esta relação afeta o processo de urbanização na medida em que o Estado centralizador começa a interferir no processo de desenvolvimento e, conseqüentemente, em áreas a ele associadas, afetando, também, o sistema urbano.

Voltando aos desdobramentos históricos do processo da urbanização brasileira, as mudanças políticas e econômicas ensejaram a concentração, em uma única cidade, de uma série de funções e atividades urbanas que ali são exercidas em razão não só de sua dimensão populacional, mas também do caráter centralizador do Estado. A referência que se faz aqui é ao Rio de Janeiro, cuja metropolização foi mais acelerada neste período.

Na verdade, o sistema urbano permaneceria em equilíbrio neste período se a industrialização não continuasse a atuar sobre o mesmo. De fato, se o elemento político causador das transformações do sistema urbano se acomodou, o mesmo não ocorreu com o processo de industrialização. Dado que locacionalmente os dois elementos não se sobrepunham, uma certa especialização funcional teve lugar como solução de acomodação: São Paulo, industrial, e Rio de Janeiro, político-administrativo. Foi mais tarde que uma recomposição entre os grupos do poder político e, principalmente, a ênfase cada vez mais marcante na industrialização da economia como saída para o subdesenvolvimento brasileiro que provocaram outro deslocamento na configuração do sistema urbano brasileiro, com a emergência de São Paulo com a outra metrópole nacional, sem que ocorressem maiores modificações nas posições hierárquicas inferiores.<sup>6</sup>

A situação de dualidade, em que o poder econômico estava fisicamente em São Paulo, mas era exercido no Rio de Janeiro, continuou até os anos 60.<sup>7</sup> A criação de Brasília como centro político-administrativo nacional acelerou a recomposição do sistema urbano e consolidou São Paulo como a metrópole nacional.

<sup>6</sup> Da mesma forma que o regime político pós-1939 foi centralizante, também o processo de industrialização, via mecanismos de mercado, apresentava-se com características fortemente concentradoras. Provavelmente deve existir uma relação entre as duas, mas alguns autores preferem caracterizar esta tendência: espacialmente concentradora do capital como corolário do próprio sistema capitalista. Ver, por exemplo, Martin Smolka, *Political Economy of Location*, Discussion Paper (University of Pennsylvania, 1976), mimeo.

<sup>7</sup> Isto devido ao modo com que os industriais encaravam o Estado (paternal) e por, desde o início, se atrelarem ao Estado, ligando o sucesso de seus empreendimentos às variabilidades das diretrizes da política econômica oficial.



### 2.1.3

#### A Etapa da Consolidação da Rede Urbana: Os Subsistemas e as Áreas Metropolitanas

Uma certa inércia no processo de desenvolvimento econômico brasileiro até meados dos anos 60 implicou uma acomodação do sistema urbano que, fora as altas taxas de crescimento das cidades, poucas modificações introduziu nessa área.

É difícil fazer previsões quanto às tendências de mudanças no sistema urbano, principalmente porque não se sabe como vão evoluir as relações econômicas e políticas em busca de solução para os problemas atuais do País.

Embora seja arriscado fazer previsões quanto à evolução futura do referido sistema, alguma coisa pode ser dita em função das tendências recentemente observadas. Algumas destas tendências secundárias que caracterizam esta nova etapa de consolidação da rede urbana são a intensificação do fenômeno da concentração da população urbana pelo desenvolvimento das áreas metropolitanas e o aparecimento dos subsistemas regionais ligados ou dominados pelas metrópoles regionais.<sup>8</sup> Ambos os fenômenos ainda estão em formação, mas alguns de seus efeitos podem ser observados em confronto com certas

<sup>8</sup> Pedro Pinchas Geiger, *op. cit.*; Speridião Faissol, "O Processo de Difusão no Sistema Urbano Brasileiro", in *Revista Brasileira de Geografia*, ano 35, n.º 3 (julho/setembro de 1973), pp. 3-106; Fany Davidovich e Olga M.D. Lima, "Contribuição ao Estudo de Aglomerações Urbanas no Brasil", in *Revista Brasileira de Geografia*, ano 37, n.º 1 (janeiro/março de 1975), pp. 50-84, e "Análise de Aglomerações Urbanas no Brasil", in *Revista Brasileira de Geografia*, ano 38, n.º 4 (outubro/dezembro de 1976), pp. 106-130; Speridião Faissol, Marília Galvão e Pedro P. Geiger, "Estudos Urbanos-Regionais na Área de Influência de Recife", in *Revista Brasileira de Geografia*, ano 37, n.º 1 (janeiro/março de 1975), pp. 3-46.

modificações na distribuição geográfica dos 50 maiores municípios brasileiros no período 1940/70, conforme mostrado na Tabela II.1, que suscita as seguintes observações:

a) o número de cidades litorâneas constantes nas duas primeiras décadas aumentou consideravelmente após 1950. Isto pode ser explicado pelo aparecimento de novas formas de urbanização, mais precisamente das Regiões Metropolitanas. Esta constatação também pode ser feita pelo aumento do número de municípios componentes de tais regiões, que passaram de 16 para 22 na última década e que correspondeu ao aumento do número de municípios do litoral, uma vez que, à

TABELA II.1

#### LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA DOS 50 MAIORES MUNICÍPIOS BRASILEIROS EM POPULAÇÃO<sup>a</sup>

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

FONTE: FIBGE, *Anuários Estatísticos*, 1941/45, 1953, 1962 e 1973.

<sup>a</sup> A idéia desta tabela é de Milton Santos, *op. cit.*, p. 80. Ressalvem-se, entretanto, as diferenças de tipos de localização geográfica aqui considerados e os usados por aquele autor.

<sup>b</sup> Os números entre parênteses são percentagens de número de municípios naquela localização em relação ao total de 50 considerados.

<sup>c</sup> Cidades até 50 km da costa atlântica.

<sup>d</sup> Cidades no triângulo Rio de Janeiro—São Paulo—Belo Horizonte.

<sup>e</sup> Cidades distantes 400 km ou mais da costa.

<sup>f</sup> Municípios componentes de Regiões Metropolitanas conforme definição legal.



exceção de Belo Horizonte, as demais Regiões Metropolitanas estão na faixa litorânea;

b) em 1970, 62% dos 50 maiores municípios se encontravam no litoral, o que é um dado relevante para mostrar o nível de concentração espacial do sistema urbano;

c) o número de grandes municípios (mais populosos) na região Sudeste tem aumentado lenta, mas constantemente, com um interregno na década de 40, sendo que o mesmo vem ocorrendo com o número de municípios da região Industrial;

d) obviamente, o número de municípios de capitais estaduais tendeu a se estabilizar. Os aumentos se deveram ou à inclusão, entre os 50, das capitais dos pequenos Estados do Nordeste (Natal, Aracaju, Teresina, que juntamente com as demais e com Recife, Salvador e Fortaleza, a partir da década de 50, formaram um subsistema regional), ou à inclusão de Goiânia e Brasília (também originando um outro subsistema regional);

e) os municípios do Nordeste diminuíram lentamente a sua participação numérica, tendência justamente contrária à observada para os do Sudeste;

f) o alargamento da faixa de ocupação territorial, com o deslocamento para o Oeste das fronteiras agrícolas, é mostrado pelo aparecimento na lista dos 50 maiores municípios daqueles da região Centro-Oeste após 1940. Esta é uma constatação do processo de expansão do sistema urbano em direção às fronteiras anteriormente apontado, que tem como seus exemplos os crescimentos de Goiânia, Campo Grande e Brasília;

g) a acentuada diminuição do número de municípios do interior é mais uma indicação da concentração urbana na faixa litorânea e de que o crescimento demográfico daqueles municípios foi menor do que o dos pertencentes às Regiões Metropolitanas ou da região Industrial; e

h) a diminuição do número de municípios da região Sul parece indicar, além do óbvio crescimento demográfico inferior, a maturidade deste subsistema urbano, já formado há algumas décadas.<sup>9</sup>

Estas observações são uma ratificação da maior parte das mudanças ocorridas no sistema urbano que foram apontadas no início desta seção, quais sejam, o surgimento das Regiões Metropolitanas, o aparecimento dos subsistemas regionais, a concentração espacial da população urbana e a expansão do sistema em direção às fronteiras do Centro-Oeste.

## 2.2 O Processo de Urbanização no Período 1940/70: O Crescimento Populacional e a Distribuição de Tamanhos de Cidades

Como já foi salientado, a urbanização brasileira se processou de forma mais intensa a partir de 1940. Por este motivo, o que se vai tratar nesta seção de forma mais específica é a dinâmica do crescimento populacional no período, enfatizando não só as diferenças observadas nas três décadas, mas também a incidência diferenciada deste crescimento em termos

<sup>9</sup> Sobre este comportamento do subsistema urbano da região Sul, ver Jorge Guilherme Francisconi e Maria Adélia Aparecida de Souza, *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Estudos e Proposições Alternativas*, Série Estudos para o Planejamento (Brasília: IPEA/IPLAN, 1976), n.º 15, principalmente o Capítulo II e a página 190. Ver também a Resolução 11/74 do CDE.



regionais e em termos dos diversos tamanhos de centros urbanos.

### 2.2.1

#### O Crescimento Populacional no Período e sua Incidência Regional

A dinâmica do crescimento populacional no período 1940/70 pode ser vista na Tabela II.2.

TABELA II.2  
CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO NO BRASIL — 1940/70

Anos	1.000 Habitantes		População Urbana/ População Total (%)	Taxas Anuais de Crescimento		
	Total	Urbana		Total	Urbana	Rural
1940	41.236	12.880	31,2	2,4	3,8	1,6
1950	51.944	18.783	36,2	3,2	5,5	1,6
1960	70.992	32.005	45,1	2,9	5,2	0,6
1970	94.509	52.905	56,0			

FONTE: FIBGE, *Censos Demográficos*, 1940/70.

Neste período, a população brasileira mais do que dobrou, ao mesmo tempo em que a parcela urbana foi multiplicada por quatro, tendo a taxa de crescimento da população rural se mantido constante no período 1940/60, mas caindo de 1,6 para 0,6% na década de 60. A população urbana registrou um aumento considerável, passando de 1/3 da população total em 1940 para 56% em 1970.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Um exame aprofundado do crescimento urbano está em Manoel Augusto Costa, *Urbanização e Migração Urbana no Brasil*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975), n.º 21.

Este processo de urbanização acelerada ocorreu de modo uniforme em todas as regiões do País. É razoável supor que nas regiões onde o processo de industrialização incidiu de forma mais intensa o crescimento urbano tenha se acelerado, embora não necessariamente. Reconhece-se como questionável a interligação entre desenvolvimento urbano e localização da atividade econômica. Em todo caso, a região Sudeste apresentaria, assim, um maior crescimento. De fato, a distribuição percentual da população, total e urbana, pelas cinco regiões fisiográficas mostradas na Tabela II.3, indica que 2/3 da população urbana brasileira estão concentrados nas regiões Sudeste e Sul. Ao longo dos anos observa-se uma pequena porém constante diminuição da participação do Nordeste e, do mesmo modo, um acréscimo percentual da participação do Centro-Oeste.

TABELA II.3  
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA POPULAÇÃO  
TOTAL E URBANA SEGUNDO AS REGIÕES — 1940/70

Regiões	População Total				População Urbana			
	1940	1950	1960	1970	1940	1950	1960	1970
Norte	3,6	3,6	3,7	3,9	3,1	3,1	3,1	3,1
Nordeste	35,0	34,6	31,6	30,3	26,2	25,2	24,0	22,6
Sudeste	44,5	43,4	43,8	42,7	56,2	57,1	55,6	55,5
Sul	13,9	15,1	16,7	17,6	12,4	12,3	14,0	14,1
Centro-Oeste	3,0	3,3	4,2	5,5	2,1	2,3	3,3	4,7
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: FIBGE, *Censos Demográficos, Brasil*, 1940/70.

A progressiva urbanização da região Sudeste é também evidenciada, sendo a única região com participação percentual mais elevada que a média nacional, em todos os anos do período, registrando em 1970 mais de 70% de sua população como urbana (ver Tabela II.4). Também é interessante obser-



var a evolução das taxas de crescimento anuais: sempre próximas à registrada para o País como um todo. Por outro lado, as regiões Sul e Centro-Oeste mostram participação das populações urbanas inferiores à média nacional e, no entanto, taxas de crescimento urbano sempre superiores. Não se deve esquecer que são regiões com razoáveis movimentos migratórios, tanto de saída (Sul), como de entrada (Centro-Oeste) e isto deve influir muito na manutenção de um certo equilíbrio entre participação da população e taxas de crescimento. Além disso, a partir de 1955 teve início a aceleração da ocupação da região com a transferência da Capital Federal para Brasília, ao mesmo tempo que fronteiras agrícolas se expandiam de São Paulo e do Sul em direção à Amazônia, passando por Mato Grosso e Goiás.

TABELA II.4  
A URBANIZAÇÃO NAS REGIÕES BRASILEIRAS  
1940/70 (Em %)

Regiões	População Urbana				Taxas Anuais de Crescimento da População Urbana		
	População Total						
	1940	1950	1960	1970	1940/50	1950/60	1960/70
Norte	27,7	31,5	37,8	45,2	3,7	5,4	5,3
Nordeste	23,4	26,4	34,2	41,8	3,5	5,0	4,6
Sudeste	39,4	47,5	57,4	72,8	4,0	5,2	5,1
Sul	27,7	29,5	37,6	44,6	3,8	6,8	5,2
Centro-Oeste	21,5	24,4	35,0	48,2	4,6	9,5	9,0
Brasil	31,2	36,2	45,1	56,0	3,8	5,5	5,2

FONTE: FIBGE, *Censos Demográficos*, 1940/70.

Ainda baseando-se nas informações das Tabelas II.2 e II.3, pode-se também observar que a região Nordeste mostra níveis de participação e de crescimento quase sempre abaixo da média nacional respectiva e daquelas das demais regiões.

O desenvolvimento urbano ocorreu de forma desigual e o desequilíbrio regional é notável: pode-se acrescentar que, em 1970, mais de 1/5 da população urbana estava nos anéis metropolitanos do Rio e São Paulo, sendo que na última década esta população cresceu a níveis semelhantes à média nacional, isto é, 5,1%. Mesmo assim, houve um ligeiro declínio na predominância desses dois centros, passando a sua participação na população urbana do País de 29,3 para 23,4% entre 1940 e 1970.<sup>11</sup>

Pode-se, então, aceitar que o período de industrialização acelerada ocorreu simultaneamente com uma intensa urbanização. O deslocamento paralelo dessas variáveis confere algum valor à hipótese de que, no caso brasileiro, o desenvolvimento urbano está bastante ligado ao crescimento industrial.

É importante chamar a atenção para o fato — que assume relevo especial no caso brasileiro — de que o crescimento do emprego na indústria não acompanhou, na mesma medida, o aumento da força de trabalho urbana. O subemprego hoje existente nas cidades reflete claramente este fato, que é o resultado de um crescimento industrial que não pode absorver adequadamente o grande contingente de mão-de-obra existente.

Assim, nada mais natural que a distribuição espacial das cidades brasileiras reflita o fenômeno da concentração da atividade econômica no Brasil. Senão vejamos: a estrutura urbana brasileira se baseia em duas grandes metrópoles nacionais, São Paulo e Rio de Janeiro, em cujos Estados se concentra cerca de 30% da população economicamente ativa do País. No decorrer do processo de industrialização brasileira essas duas metrópoles tornaram-se os pólos naturais de atração de recursos

<sup>11</sup> Os principais indicadores do desemprego do setor urbano entre 1920 e 1970 estão em Hamilton C. Tolosa, "Macroeconomia da Urbanização Brasileira", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 3, n.º 3 (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, outubro de 1973), p. 590.



econômicos e humanos, levando à formação de importante aglomeração urbana à sua volta, parcialmente em função da expansão do sistema de transportes e comunicação. Isto beneficiou, sobretudo, a região Sudeste, hoje a mais desenvolvida do País, constituindo-se no núcleo inovador e difusor de progresso para as demais regiões. A região Sul, como prolongamento natural do Sudeste, incorporou com relativa facilidade as mudanças ocorridas na economia, dentro do processo de desenvolvimento liderado por essa região.

Já na região Nordeste a urbanização, embora também conseqüência do processo de desenvolvimento econômico do País como um todo, não parece guardar, no entanto, estreita ligação com o processo de industrialização. Ao contrário: as capitais estaduais são os principais núcleos urbanos da região e sua função primeira é a de centros político-administrativos. A mão-de-obra que abandonou o meio rural, mais por força de um declínio relativo da atividade agropecuária na região, não foi totalmente absorvida em atividades industriais como ocorrido na região Sul. É o setor terciário que emprega (ou subemprega) essa mão-de-obra disponível, mesmo assim sem conseguir pleno êxito. Com isso criaram-se verdadeiros bolsões de pobreza em determinados centros urbanos. Este assunto merece um tratamento mais específico e pormenorizado, o que vai ser feito mais adiante neste trabalho.

### 2.2.2

#### A Distribuição de Tamanhos de Cidades

No caso brasileiro, a primazia de alguns centros reflete uma organização urbana segundo o tradicional sistema de hierarquia político-administrativa. Esta hierarquia se acentuou na medida em que se expandia a atividade agrícola-exportadora,

tendo-se alterado posteriormente em direção a uma maior concentração em função das alterações nos sistemas político e econômico que já foram mencionadas na Seção 2.1.

Estabeleceu-se, assim, uma estrutura urbana com centros primazes que dominavam uma hierarquia de cidades nos espaços periféricos. Desta forma, um número reduzido de metrópoles concentra tanto as atividades dinâmicas de alcance regional e/ou nacional, como a direção e a propagação do processo de mudanças tecnológicas e inovações em geral. Resultou daí uma estrutura urbana "multi-hierarquizada" baseada em cidades primazes, com vasta rede de pequenas cidades sem função complementar às grandes metrópoles, servindo apenas como uma ponte entre o campo e o meio urbano desenvolvido.

O que se verificou inicialmente foi o crescimento acelerado de cidades devido à grande afluência de população rural. E este fluxo era direcionado para as cidades maiores que ofereciam as melhores oportunidades de emprego. Ao longo dos anos, observou-se alguma diversificação e atualmente, mesmo que uma grande parte dos fluxos migratórios ainda se dirija às metrópoles primazes e regionais, é notável o aumento destes fluxos na direção das cidades em posição intermediária na hierarquia urbana. O próprio crescimento da indústria, em busca de novos mercados, tende a deslocar-se das cidades maiores onde já enfrenta alguns problemas locais, em direção às menores, abrindo novas alternativas que beneficiam cidades de porte inferior.

A população urbana do Brasil, que em 1950 representava 36% da população total, aumentou sua participação em 1970 para 56%, distribuindo-se por 3.850 centros urbanos.<sup>12</sup> A

<sup>12</sup> Cf. Milton da Mata, "Urbanização e Migrações Internas", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 3, n.º 3 (outubro de 1973), Quadro 4, p. 724. Os municípios das Regiões Metropolitanas não foram contados, considerando-se estas como um centro único.



Tabela II.5 mostra como esta população se distribui entre estes centros urbanos segundo diferentes tamanhos.<sup>13</sup> Os dois extremos, cidades pequenas e metrópoles, apresentaram uma queda na sua participação total, sendo este decréscimo mais acentuado para as cidades de porte menor. O crescimento mais acentuado, em termos de população urbana, registrou-se nas cidades grandes que, em sua maior parte, são as capitais estaduais, também definidas como metrópoles regionais. Por sua vez, os centros de tamanho intermediário cresceram a taxas superiores à média nacional, e mesmo a das metrópoles, sendo que o número de centros aumentou quatro vezes.

A elevação da população nos grandes centros mostra que o seu dinamismo próprio ainda não diminuiu em termos absolutos e que, ainda nesta década, será o mais sério problema a ser enfrentado na formulação da política urbana. Mas, o notável acréscimo do número e da população de cidades de porte médio, nas duas últimas décadas, revela a existência de outros centros dinâmicos, além do Rio e São Paulo. As cidades médias e grandes alojavam 35% da população urbana do País em 1970, quase a mesma parcela representada pelas cidades pequenas, se bem que estas representem a maioria dos municípios brasileiros.

<sup>13</sup> A divisão em cidades pequenas, médias e grandes obedecerá o seguinte critério, no que concerne ao número de habitantes:

- a) Pequenas: até 50 mil (população urbana);
- b) Médias: 50 mil — 250 mil;
- c) Grandes: 250 mil — 2.000.000;
- d) Metrópoles: acima de 2.000.000.

TABELA II.5  
POPULAÇÃO URBANA E NÚMERO DE CENTROS NO BRASIL, SEGUNDO AS CLASSES DE TAMANHO DOS CENTROS — 1950/70

Classes de Tamanho (1.000 hab.)	1950		1960		1970		Taxas Anuais de Crescimento	
	População (1.000 hab.)	Número de Centros	População (1.000 hab.)	Número de Centros	População (1.000 hab.)	Número de Centros	1950/60	1960/70
Menos de 20	5.747	1.745	10.101	2.509	13.849	3.574		
20 — 50	1.623	55	3.697	107	5.632	177		
Pequenas	7.370 (45,3) <sup>a</sup>	1.800	13.798 (43,1)	2.616	19.481 (36,8)	3.751	6,5	3,5
50 — 100	1.215	16	2.650	40	3.430	49		
100 — 250	787	4	2.034	15	4.832	34		
Médias	2.002 (12,3)	20	4.684 (14,6)	55	8.262 (15,6)	83	8,8	5,8
250 — 500	1.237	3	1.522	4	1.865	6		
500 — 2.000	630	1	3.440	4	8.363	8		
Grandes	1.867 (11,5)	4	4.962 (15,5)	8	10.228 (19,4)	14	10,2	7,5
Acima 2.000	5.038	2	8.561	2	14.935	2		
Metrópoles	5.038 (30,9)	2	8.561 (26,8)	2	14.935 (28,2)	2	5,4	5,7
Total	16.277 (100,0)	1.826	32.005 (100,0)	2.681	52.906 (100,0)	3.850	7,0	5,2

FONTE: Milton da Mata, *op. cit.*, p. 724.

<sup>a</sup> Os números entre parênteses indicam a participação percentual dos diferentes estratos urbanos no total nacional.



Deste modo, o processo de urbanização brasileiro é bastante dinâmico, com aumento significativo do número de cidades que abrigam mais da metade da população total. Devemos destacar também a já mencionada metropolização do sistema, indicada pelo fato de que, em 1970, quase 50% da população urbana residia nos centros com mais de 250 mil habitantes.<sup>14</sup>

Temos assim duas metrópoles (Rio de Janeiro e São Paulo) exercendo a primazia no sistema urbano, seguidas de metrópoles regionais (ou metrópoles de segunda ordem) que polarizam as atividades econômicas dentro de cada uma de suas áreas de influência. Nas regiões Norte e Nordeste estão as cidades de Belém, Fortaleza, Recife e Salvador, todas com mais de meio milhão de habitantes, sendo que as duas últimas ultrapassaram a casa do milhão de habitantes já no Censo de 1970. Porto Alegre (com características diversas das metrópoles do Nordeste) e Belo Horizonte (como centro polarizador de parte da região Sudeste) são as metrópoles regionais, cada uma delas com suas características próprias, embora funcionalmente desempenhem um papel bastante semelhante.

As cidades grandes, em sua maioria, constituem centros de segunda ordem e exercem algumas delas também a função de centro administrativo, por serem capitais estaduais como é o caso, por exemplo, de Goiânia, Curitiba e Natal. Existem cidades grandes que integram as Regiões Metropolitanas e assim desempenham atividades complementares à metrópole; é o caso de Santo André, Osasco, Niterói, Nova Iguaçu, Duque de Caxias, etc. Considerando-se as cidades com mais de 50 mil habitantes na sede do município (excluindo-se, portanto, as pequenas), observa-se que, dos 3.850 centros urbanos, apenas 115 incluem-se na faixa de cidades médias e grandes em 1970. Deste total, segundo o critério de tamanho adotado, 95

<sup>14</sup> J. G. Francisconi e M.A. de Souza, *op. cit.*, p. 27.

cidades constituíram o estrato de cidades de porte médio, das quais aproximadamente 2/3 estão localizadas nas regiões Sudeste e Sul.

Outro fato importante que sobressai dos dados é que, na medida em que passamos das regiões menos desenvolvidas para as mais desenvolvidas, observa-se um aumento no número das cidades intermediárias, ao invés de um aumento na participação das metrópoles e, por outro lado, de pequeno aumento da participação da população das cidades pequenas, resultando, assim, uma distribuição mais homogênea das cidades, segundo seu tamanho.

É fundamental, entretanto, verificar a distribuição espacial dos centros urbanos. Na região Nordeste, 1/4 das cidades de porte médio são capitais estaduais e, das demais, 60% estão concentradas nos Estados da Bahia e de Pernambuco, o que nos leva a concluir que há uma distribuição fortemente desigual de cidades na região que concentra 30% da população brasileira.

Por outro lado, mais de 60% das cidades com mais de 50.000 habitantes estão localizadas nas regiões Sudeste e Sul. São Paulo é o Estado com estrutura urbana mais hierarquizada, com uma grande metrópole, quatro grandes cidades em sua área de influência direta e 27 centros intermediários espalhados pelo Estado, parte estendendo-se para o eixo Rio—São Paulo e parte tendendo para o interior em direção à região Centro-Oeste. O Estado do Rio de Janeiro, talvez pelo seu pequeno tamanho e posição geográfica, apresenta centros urbanos distribuídos em todo o seu território, concentrando-se os maiores na Região Metropolitana. Os Estados do Sul têm os seus centros urbanos razoavelmente bem distribuídos espacialmente, ao contrário dos centros nos Estados do Norte—Nordeste, onde sobressaem apenas as capitais, em parte devido a



sua função política, e umas poucas cidades médias, estas concentradas, em sua maioria, em Pernambuco e na Bahia.

Aparentemente, em função das modificações já apontadas e em função do aparecimento de um número considerável de cidades com mais de 500 mil habitantes (que entre 1950 e 1970 aumentaram de três para 11), a distribuição de cidades brasileiras, segundo seus tamanhos, está tendendo para uma forma log-normal.<sup>15</sup> Contudo, como o processo de urbanização está intimamente relacionado com o comportamento da atividade econômica e esta ainda apresenta elevada concentração na região Centro-Sul do País, tal tendência enfrenta e ainda enfrentará grandes obstáculos, sendo que o fenômeno de metropolização terá prosseguimento nos próximos anos.

---

<sup>15</sup> Alguns autores acham que este é um sinal do desenvolvimento do País, pois raciocinam com a observada log-normalidade da distribuição de cidades de alguns países mais desenvolvidos. Na realidade, a associação entre os dois fenômenos é bem fraca, o que invalida qualquer generalização.

### III

## UMA VISÃO AGREGADA DAS CIDADES MÉDIAS NO BRASIL

### 3.1 As Cidades Médias Brasileiras

Para uso deste estudo, foi considerado como o estrato em que devem ser encontradas as cidades médias aquele em que se encontravam os centros e aglomerados urbanos que possuíam em 1970 uma população urbana entre 50 mil e 250 mil habitantes.<sup>1</sup> Esta escolha absolutamente não tem a pretensão de ser definitiva, servindo apenas para os propósitos deste trabalho. Há quem prefira outras conceituações para cidades médias, por exemplo, uma definição funcional, menos depen-

---

<sup>1</sup> As aglomerações urbanas estão definidas em F.R. Davidovich e O.M.B. Lima, *op. cit.*



dente do tamanho populacional, e há os que optam por uma definição ligada aos objetivos de descentralização econômica e de ocupação territorial. Existe, em todo caso, uma concordância entre a relação das cidades por nós consideradas como médias (aquelas dentro do estrato considerado) e as relações segundo outras conceituações. Isto, aliás, não nos surpreende, já que a escolha do critério tamanho demográfico resulta não só do objetivo de tornar este estudo amplo o suficiente para permitir comparações com outros que adotam critérios mais ou menos semelhantes, mas também da constatação de que estão implícitas no tamanho populacional algumas das dimensões funcionais urbanas que refletem o nível de complexidade e de complementaridade das atividades econômicas nestes centros e os diferentes graus de interação da cidade com suas áreas de influência, aspectos que, forçosamente, seriam objeto de consideração nos dois outros critérios. Como comprovação desta coincidência, basta verificar as posições funcionais hierárquicas das cidades por nós chamadas de médias no trabalho realizado por Faissol para 209 cidades brasileiras e concluir pela grande associação entre as duas variáveis mencionadas.<sup>2</sup>

Na Tabela III.1 relacionamos as cidades brasileiras que, segundo o critério aqui estabelecido, serão consideradas de porte médio.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Speridião Faissol, "A Estrutura Urbana Brasileira. Uma Visão Ampliada no Contexto do Processo Brasileiro de Desenvolvimento Econômico", in *Revista Brasileira de Geografia*, ano 34, n.º 3 (julho/setembro de 1972), pp. 19-123.

<sup>3</sup> Estas cidades podem ser igualmente chamadas de centros intermediários, cidades médias, de porte médio, centros urbanos médios, cidades de posição intermediária na hierarquia urbana brasileira e cidades do estrato médio da distribuição urbana.

Como se pode verificar, 60 das 95 cidades médias estão localizadas nas regiões Sudeste e Sul, com predominância do número daquelas localizadas no Sudeste, onde se destaca o Estado de São Paulo com 27 centros. Na região Nordeste, deve-se destacar o número de cidades médias de Pernambuco e da Bahia (quatro e seis cidades, respectivamente), que compreendem aproximadamente 50% do número total da região, sendo que desse total cinco são capitais estaduais. Devemos observar também que nesta seleção estamos incluindo uma inovação que é a consideração de duas ou mais cidades, as aglomerações urbanas, como uma entidade. De fato, nunca foi muito considerado este aspecto do sistema urbano, qual seja a existência de um outro tipo de aglomeração urbana além das áreas metropolitanas. Esta desconsideração em parte se deve ao fato deste fenômeno ser relativamente novo no processo de urbanização brasileiro e em parte também pela falta de um estudo confiável que determinasse e delimitasse quais seriam estes centros aglomerados.<sup>4</sup> A implicação mais importante desta inovação é a de que estamos ampliando o número de cidades no estrato médio da distribuição de cidades, pois núcleos como, por exemplo, Petrolina (PE) que isoladamente não preencheria as condições para figurar entre os centros médios, aglomerada à cidade de Juazeiro (BA) forma uma entidade urbana com características próprias e que não podem ser separadas sob perda de identidade e, juntas, preenchem todas as condições de cidades médias, segundo os nossos critérios.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Obstáculo superado pela publicação do excelente artigo de F. Davidovich e O. M. B. Lima, *op. cit.*

<sup>5</sup> O exemplo de Juazeiro/Petrolina é também feliz por mostrar que, sob este aspecto, não se pode obedecer rigidamente a critérios políticos de fronteira, pois as "duas" cidades se encontram na fronteira de dois Estados: Pernambuco e Bahia.



TABELA III.1

RELAÇÃO DAS CIDADES MÉDIAS SEGUNDO OS ESTADOS E A LOCALIZAÇÃO RELATIVA

Regiões e Estados	Componentes de Regiões Metropolitanas	Componentes de Aglomerações Urbanas	Centros Isolados
<b>Norte</b>			
Pará			Santarém
Amapá			Macapá
<b>Nordeste</b>			
Maranhão		São Luís	
Piauí		Teresina	Parnaíba
Ceará		Juazeiro do Norte/Crato	Sobral
R. G. do Norte		Natal	Mossoró
Paraíba		João Pessoa	Campina Grande
Pernambuco	Olinda, Jaboatão		Caruaru, Garanhuns
Alagoas			Maceió
Sergipe		Aracaju	
Bahia		Itabuna/Ilhéus Juazeiro (BA)/Petrolina (PE)	Alagoinhas, Feira de Santana, Jequié, Vitória da Conquista
<b>Sudeste</b>			
Minas Gerais		Ipatinga/Cel. Fabriciano/Timóteo	Barbacena, Divinópolis, Governador Valadares, Juiz de Fora, Montes Claros, Poços de Caldas, Sete Lagoas, Teófilo Otoni, Uberlândia, Uberaba
Espírito Santo		Vitória	Cachoeiro do Itapemirim
Rio de Janeiro	Nilópolis, Petrópolis, São João de Meriti, São Gonçalo	Barra Mansa/Volta Redonda	Campos, Nova Friburgo, Teresópolis
São Paulo	Carapicuíba, Diadema, Guarulhos, Mauá, S. Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Mogi das Cruzes	Americana, Guaratinguetá, Jundiaí, Sorocaba, São José dos Campos, Taubaté	Araçatuba, Araraquara, Bauru, Barretos, Franca, Limeira, Marília, Piracicaba, Pres. Prudente, Ribeirão Preto, Rio Claro, São José do Rio Preto, São Carlos
<b>Sul</b>			
Paraná			Maringá, Ponta Grossa, Paranaguá, Londrina
Santa Catarina		Florianópolis	Blumenau, Criciúma, Itajaí, Joinville, Lajes, Tubarão
R. G. do Sul	Canoas, Novo Hamburgo, São Leopoldo	Pelotas/Rio Grande	Caxias do Sul, Cachoeira do Sul, Passo Fundo, St. Maria, Bagé, Uruguaiiana
<b>Centro-Oeste</b>			
Matô Grosso			Campo Grande, Cuiabá
Goiás		Anápolis	



Algumas características regionais e locais são de importância fundamental no delineamento de uma política de promoção do desenvolvimento das cidades médias. A Tabela III.1 e as seguintes salientam estes aspectos agrupando os centros médios segundo a sua posição geográfica e segundo a sua posição no sistema de cidades. Assim, classificamos os 95 centros segundo as cinco regiões fisiográficas brasileiras e segundo a sua localização em Regiões Metropolitanas, em Aglomerações Urbanas ou em Posição Isolada.

A utilização da classificação regional se justifica para introduzir na análise as diferenças de nível de desenvolvimento econômico entre as regiões. É de se esperar que as desigualdades regionais estejam presentes no desempenho econômico e social dos centros médios e que programas de promoção para o desenvolvimento dessas cidades também se justifiquem em termos de diminuição das disparidades regionais.

A segunda classificação considera a cidade média conforme a sua presença em um ambiente metropolitano, onde sofre os efeitos de polarização da metrópole; em uma aglomeração urbana, na qual é o ponto de integração de um conjunto de centros menores; ou ainda, sendo caracterizada como isolada.<sup>6</sup> Esta é uma classificação que pode requerer diferentes estratégias de políticas de promoção para estes centros.

---

<sup>6</sup> O atributo "isolada" significa apenas que a cidade média não se enquadra entre as que estão situadas em Regiões Metropolitanas e não é componente de nenhuma Aglomeração Urbana.

## 3.2

### Características Demográficas das Cidades Médias

Em termos demográficos, a população residente nos centros médios em 1970 correspondia a 33% da população urbana das cidades de mais de 50 mil habitantes, ou seja, 9,5 milhões, sendo que o tamanho médio destes centros era de 100 mil habitantes. A Tabela III.2 fornece informações sobre a dinâmica populacional desses centros.

Observamos que as cidades médias situadas nas Regiões Metropolitanas tiveram uma taxa média anual de crescimento superior à do conjunto de cidades desse porte, taxa esta maior que a de todo o sistema urbano, que foi de 5,2%. Com toda certeza, a alta taxa observada para as cidades médias situadas em Regiões Metropolitanas do Sudeste deve-se à grande atratividade que estas regiões apresentam não só para as migrações inter-regionais, como também para as intra-regionais, provocadas por melhores remunerações e maiores oportunidades de emprego. Observa-se, também, que uma parcela considerável dos imigrantes para essas regiões é constituída de recém-chegados, sendo que a alta percentagem destes para o Nordeste reflete a recente reorientação dos fluxos migratórios em direção às Regiões Metropolitanas da própria área. Por outro lado, as altas taxas de crescimento populacional para as cidades do Norte e do Centro-Sul devem estar bastante associadas à expansão econômica em direção a estas regiões.



TABELA III.2

TAXAS MÉDIAS ANUAIS DE CRESCIMENTO POPULACIONAL NO PERÍODO 1960/70  
E PORCENTAGENS DE MIGRANTES RECENTES NAS CIDADES MÉDIAS

Regiões	Crescimento Populacional				Migrantes Recentes			
	Regiões Metropolitanas	Aglomerações Urbanas	Isoladas	Médias	Regiões Metropolitanas	Aglomerações Urbanas	Isoladas	Médias
Norte			11,80 (0,26)	11,80 (0,26)			31,60 (0,09)	31,60 (0,09)
Nordeste	5,60 (0,62)	5,32 (0,34)	5,03 (0,30)	5,20 (0,30)	54,71 (0,02)	39,98 (0,08)	41,09 (0,16)	42,01 (0,16)
Sudeste	12,12 (1,12)	5,29 (0,33)	4,76 (0,24)	6,55 (1,09)	44,91 (0,28)	35,99 (0,17)	37,01 (0,12)	38,56 (0,22)
Sul	7,13 (0,62)	3,10 (0,51)	4,70 (0,50)	4,81 (0,56)	35,74 (0,10)	35,39 (0,22)	37,90 (0,13)	37,27 (0,14)
Centro-Oeste		6,50 <sup>a</sup>	7,30 (0,04)	7,03 (0,08)		40,78 <sup>a</sup>	48,62 (0,06)	46,00 (0,11)
Média	10,37 (0,11)	5,05 (0,36)	5,12 (0,42)	5,99 (0,42)	44,41 (0,27)	37,58 (0,15)	38,26 (0,15)	39,08 (0,13)

FONTE: FIBGE, Censo Demográfico de 1970.

<sup>a</sup> Uma única observação.

OBS.: Os migrantes recentes são aqueles com cinco ou menos anos de residência. Os números entre parênteses são os coeficientes de variação.

### 3.3 Características Econômicas das Cidades Médias

#### 3.3.1 A Distribuição Setorial da PEA

As atividades econômicas primárias, quais sejam aquelas ligadas à agricultura, à pecuária e ao extrativismo, ocupam uma parcela minoritária da População Economicamente Ativa dos municípios das cidades médias conforme aparece na Tabela III.3. As exceções a esta afirmativa estão por conta das cidades situadas na região Norte e as Isoladas do Nordeste, as quais são centros bastante dependentes deste setor econômico.

Não se deve esquecer que a tabela registra os valores médios para as relações (PEA no secundário + PEA no terciário)/PEA total e PEA no secundário/PEA no terciário para cada um dos grupos de cidades médias e, por isto, a observação dos seus coeficientes de variação mostra que se a primeira relação é relativamente constante (com as diferenças mais gritantes já apontadas), a segunda mostra-se muito variável, indicando que a diversidade de predomínio de um setor ou de outro é o mais comum.

As diferenças regionais e de localização relativa são bem mais eloquentes para as atividades industriais, pois as cidades situadas em Regiões Metropolitanas mostram uma relação secundário/terciário maior do que as demais, com exceção para as do Nordeste, onde o predomínio é das atividades terciárias. De um modo geral, podemos dizer que em termos da distribuição setorial da PEA, as cidades médias no Brasil exercem



TABELA III.3

RELAÇÃO ENTRE A PEA NO SETOR SECUNDÁRIO E TERCIÁRIO SOBRE A PEA TOTAL E RELAÇÃO PEA SECUNDÁRIO/PEA TERCIÁRIO NAS CIDADES MÉDIAS — 1970

Regiões	Secundário + Terciário			Secundário		
	PEA			Terciário		
	Regiões Metropolitanas	Aglomerações Urbanas	Médias	Regiões Metropolitanas	Aglomerações Urbanas	Médias
Norte			53 (0,56)			44 (0,11)
Nordeste	95 (0,04)	83 (0,18)	69 (0,10)	45 (0,31)	39 (0,53)	42 (0,47)
Sudeste	96 (0,06)	93 (0,05)	80 (0,13)	95 (0,46)	95 (0,50)	64 (0,60)
Sul	97 (1,01)	83 (0,08)	81 (0,13)	103 (0,41)	35 (0,28)	55 (0,67)
Centro-Oeste		82 <sup>a</sup>	87 (0,01)		33 <sup>a</sup>	33 (0,12)
Média	95 (0,05)	87 (0,13)	77 (0,16)	90 (0,47)	56 (0,71)	56 (0,50)

FONTE: FIBGE, *Censo Demográfico* de 1970.

<sup>a</sup> Uma única observação.

OBS.: Os números entre parênteses representam o coeficiente de variação.

maior número de funções terciárias do que secundárias.<sup>7</sup> São 22 os centros médios que podem ser classificados como exercendo funções industriais. Usando-se as relações (secundário + terciário)/PEA e secundário/terciário, apenas Americana, Diadema, Mauá, Novo Hamburgo, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Blumenau, Canoas, Caxias do Sul, Carapicuíba, Criciúma, Franca, Guarulhos, Jundiá, Joinville, Limeira, Sobral, São José dos Campos, São Carlos, Volta Redonda e Mogi das Cruzes poderiam ser consideradas como funcionalmente industriais, sendo que muitas delas, na realidade, ficam no meio-termo. Nas demais, o predomínio proporcional do setor serviços na estrutura da PEA é bem grande.

Podemos observar que entre as seis primeiras cidades citadas acima estão quatro que pertencem à Região Metropolitana de São Paulo, que, aliás, em termos estaduais, é o que possui o maior número delas, reflexo do próprio grau de concentração industrial no Brasil.

Na realidade este predomínio das atividades terciárias nas cidades médias não é um fato novo já que se forem analisadas as distribuições setoriais da PEA para cada cidade nas últimas duas décadas, chegaremos à conclusão que o terciário sempre foi o mais importante absorvedor de mão-de-obra, embora isto não signifique que não tenham ocorrido modificações estruturais. Muito pelo contrário, o setor terciário nestas cidades sofre transformações internas provocadas pelo surgimento de novas atividades e pela substituição de outras, como de resto ocorreu, com maior intensidade, no escalão superior da hierarquia de cidades.

<sup>7</sup> Na realidade, este predomínio da PEA no terciário tem muito a ver com a "inchação" do setor, onde uma parte do excedente de mão-de-obra é subutilizado e sub-remunerado. Isto aliás, explica os acentuados níveis de pobreza familiar nestes centros, como se verá mais adiante.



Embora a importância do terciário seja relativamente maior para a grande parte das cidades médias, não se deve subestimar o papel do setor secundário nestas cidades, mesmo porque uma razoável parcela dos serviços existentes nas mesmas é uma consequência direta do funcionamento de atividades industriais.

### 3.3.2

#### As Diferenças de Produtividade, a Especialização e o Tamanho dos Estabelecimentos Industriais

A Tabela III.4 mostra que a indústria de transformação nas cidades médias apresenta um desempenho diferenciado regionalmente em termos da produtividade média anual de sua mão-de-obra.<sup>8</sup> Enquanto os centros do Sudeste e das Regiões Metropolitanas do Sul exibem níveis de eficiência produtiva acima da média do sistema urbano, as cidades do Nordeste e as do Sul, com pequenas exceções, mostram níveis inferiores.<sup>9</sup>

É claro que por trás dessas variações de níveis de produtividade estão, entre outros fatores, as diferenças de processo de produção, de dotação e de intensidade no uso do capi-

<sup>8</sup> H. C. Tolosa discute este aspecto em "Macroeconomia da Urbanização...", *op. cit.* Ver especificamente a página 605 e seguintes.

<sup>9</sup> A produtividade foi medida pela relação entre o Valor da Transformação Industrial e o Pessoal Ocupado na Indústria de Transformação, segundo as informações da *Produção Industrial* de 1969, da FIBGE.

TABELA III.4

PRODUTIVIDADE MÉDIA ANUAL DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO NAS CIDADES MÉDIAS: VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL/PESSOAL OCUPADO, EM MILHARES DE CRUZEIROS — 1969

Regiões	Regiões Metropolitanas	Aglomerações Urbanas	Isoladas	Médias
Norte			33 (0,03)	33 (0,03)
Nordeste	16 (0,01)	11 (0,03)	8 (0,03)	10 (0,04)
Sudeste	27 (0,02)	26 (0,02)	18 (0,02)	22 (0,03)
Sul	19 (0,04)	15 (0,03)	15 (0,02)	16 (0,03)
Centro-Oeste		23 <sup>a</sup>	13 (0,05)	15 (0,03)
Média	25 (0,03)	19 (0,04)	16 (0,03)	18 (0,30)

FONTE: FIBGE, *Produção Industrial*, 1969.

<sup>a</sup> Uma única observação.

OBS.: Os números entre parênteses são os coeficientes de variação.

tal, de organização empresarial, de qualidade de mão-de-obra, etc., mas é bastante provável que as economias de aglomeração também sejam responsáveis por estas variações. Isto pode ser verificado nas diferenças de desempenho entre as cidades médias situadas em Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas, e as cidades médias Isoladas, estas últimas supostamente com economias de escala e de localização em menor dimensão.



É interessante verificar que, em média, os centros intermediários do Sudeste, à exceção dos Isolados, têm uma produtividade média quase 35% maior que a da cidade do Rio de Janeiro e a da cidade de São Paulo, que é um resultado surpreendente, a menos que isto seja um indício rudimentar da presença de deseconomias nestas duas grandes metrópoles.<sup>10</sup> Deve-se, contudo, recordar que a relação VTI/PO não mede a produtividade marginal (o que seria mais compatível com o conceito de eficiência econômica) e está restrita à indústria de transformação.

Em termos regionais, o diferencial de produtividade média no Nordeste é bem grande quando comparado com as outras regiões, o que reflete com toda a certeza as particularidades que assinalamos no parágrafo anterior. Uma política urbano-industrial voltada para a promoção do desenvolvimento dos centros médios nordestinos terá que dedicar especial atenção a alguns fatores que promovam a melhoria da produtividade da mão-de-obra empregada em atividades secundárias, não só pela necessidade de aumentar a rentabilidade financeira dos empreendimentos e a capacidade das empresas no pagamento de melhores salários, mas também como um requisito para alcançar uma melhor posição na competição com as outras regiões.<sup>11</sup>

Mencionamos anteriormente que as economias de aglomeração são responsáveis, junto com outros fatores, pelas diferenças observadas na produtividade industrial entre cidades. Isto fica mais evidente (embora os coeficientes de variação sejam muito altos e, por isto, as médias não sejam bem representativas) pelas estimativas das economias de escala de pro-

<sup>10</sup> H. C. Tolosa, *op. cit.*, p. 605.

<sup>11</sup> Isto não exclui a adoção de outras medidas que possam beneficiar estas indústrias, como, por exemplo, melhor acesso a capital de giro, entre outras.

dução que aparecem na Tabela III.5. Medimos a escala pelo tamanho médio dos estabelecimentos em termos do número de empregados por estabelecimento industrial. A mesma tabela mostra os graus de especialização em indústrias tradicionais em termos da percentagem da PEA total empregada nestas indústrias.<sup>12</sup>

Como se pode verificar nesta tabela (e também na anterior), existe uma razoável associação entre os níveis de produtividade média e a escala industrial nas cidades médias. As diferenças regionais de escala são mais ou menos da mesma ordem que os desníveis regionais de produtividade, mostrando isto que não é irrelevante pensar-se que a atração de investimentos industriais que favoreçam a ampliação da escala de produção das unidades existentes tenha como resultado maior eficiência produtiva nestes centros.

Embora haja uma grande variação nas escalas médias, verifica-se que também há uma tendência geral de crescimento do tamanho dos estabelecimentos à medida que o centro médio deixa de ter uma localização isolada de outros centros e passa a pertencer a um subsistema de cidades que apresenta inter-relações mais fortes, como é o caso dos centros situados em Regiões Metropolitanas e/ou Aglomerações Urbanas. Espera-se naturalmente que isto seja resultado de mercados mais amplos nestas últimas cidades, os quais propiciam a utilização de técnicas produtivas (ou o uso mais intenso do capital) que geram as grandes diferenças de produtividade observadas.

Outra fonte de diferenças de produtividade pode ser observada na própria estrutura produtiva das cidades médias, vista

<sup>12</sup> São geralmente consideradas dentro do ramo tradicional, os gêneros industriais: Têxtil, Couros e Peles, Móvel, Madeira, Vestuário e Calçados, Bebidas, Fumo, Editorial e Gráfica, Produtos Alimentares e Perfumaria, Sabões e Velas.



TABELA III.5  
 ÍNDICES DE ESPECIALIZAÇÃO INDUSTRIAL E ESTIMATIVAS DE ESCALA  
 DE PRODUÇÃO INDUSTRIAL NAS CIDADES MÉDIAS — 1969 <sup>a</sup>

Regiões	Especialização em Indústrias Tradicionais			Escala de Produção Industrial		
	Regiões Metropolitanas	Aglomerações Urbanas	Médias	Regiões Metropolitanas	Aglomerações Urbanas	Médias
Norte			0,66 (0,31)			16 (0,83)
Nordeste	0,38 (0,03)	0,63 (0,17)	0,54 (0,45)	24 (0,41)	10 (0,48)	11 (0,60)
Sudeste	0,28 (0,75)	0,46 (0,61)	0,54 (0,32)	43 (0,79)	43 (0,90)	28 (0,98)
Sul	0,49 (0,59)	0,71 (0,03)	0,53 (0,28)	26 (0,15)	16 (0,31)	18 (0,58)
Centro-Oeste		0,56 <sup>b</sup>	0,61 (0,10)		10 <sup>b</sup>	7 (0,51)
Total	0,35 (0,62)	0,56 (0,40)	0,55 (0,31)	36 (0,81)	2 (1,16)	21 (0,70)

FONTE: FIBGE, *Produção Industrial*, 1969.

<sup>a</sup> A especialização em indústrias tradicionais foi medida pela proporção do pessoal ocupado urbano alocado nos gêneros Têxtil, Couros e Peles, Mobiliário, Madeira, Vestuário e Calçados, Bebidas, Fumo, Editorial e Gráfica e Produtos Alimentares. A escala refere-se ao tamanho médio dos estabelecimentos industriais medido em termos do número médio em empregados.

<sup>b</sup> Uma única observação.

OBS.: Os números entre parênteses são os coeficientes de variação.

do ângulo da concentração do emprego industrial nos gêneros tradicionais. Muito embora os números que aparecem na Tabela III.5 não sejam a prova definitiva, eles revelam que os centros intermediários das Regiões Metropolitanas são em geral bem menos especializados que os demais e que não há diferenças marcantes entre os centros Isolados e os de Aglomerações Urbanas ainda em termos de especialização. Isto indica que o observado aumento do tamanho dos estabelecimentos industriais ocorre sem mudança significativa na estrutura produtiva da cidade que aparece com maior participação dos gêneros tradicionais.

### 3.3.3 A Distribuição das Atividades Terciárias

Conforme anteriormente mencionamos, o setor terciário é o responsável pela absorção de maior parte da PEA nas cidades médias. Por este motivo, será útil a desagregação do setor para que sejam observadas algumas de suas particularidades. Isto está feito na Tabela III.6.

Verifica-se que em termos da importância relativa de cada subsetor, a ordem é a seguinte: Prestação de Serviços (36,7% da PEA), Comércio de Mercadorias (23,90%), Atividades Sociais (13,55%), Transportes, Comunicações e Armazenagem (13,54%) e Administração Pública (10,55%). É interessante ressaltar que esta ordem de subsectores é a mesma que se observa para o Brasil como um todo, havendo inclusive grande semelhança nos percentuais.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Wanderly J. Manso de Almeida, *Serviços e Desenvolvimento Econômico no Brasil*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), n.º 23, pp. 11-12.



PERCENTAGENS MÉDIAS DA PEA DENTRO DO SETOR TERCIÁRIO — 1970

Atividades Terciárias	Regiões					Médias
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Com. de Mercadorias						
Regiões Metropolitanas			24,50 (0,20)	24,00 (0,19)		24,69 (0,18)
Agl. Urbanas		26,50 (0,19)	22,22 (0,15)	20,00 (0,23)	28,00 <sup>a</sup>	23,28 (0,23)
Isoladas	23,00 (0,37)	25,12 (0,12)	22,37 (0,18)	24,26 (0,18)	20,50 (0,11)	23,92 (0,19)
Médias	23,00 (0,37)	28,50 (0,11)	22,72 (0,18)	23,61 (0,19)	23,00 (0,20)	23,90 (0,19)
Prestação de Serviços						
Regiões Metropolitanas			34,50 (0,17)	33,66 (0,11)		34,15 (0,17)
Agl. Urbanas		29,00 (0,20)	35,44 (0,11)	29,33 (0,17)	41,00 <sup>a</sup>	35,04 (0,13)
Isoladas	27,50 (0,13)	36,00 (0,09)	39,85 (0,15)	33,66 (0,18)	34,50 (0,07)	37,41 (0,17)
Médias	27,50 (0,13)	38,77 (0,13)	38,02 (0,16)	33,47 (0,17)	36,66 (0,11)	36,07 (0,18)
Transportes, Comunicações e Armazenagem						
Regiões Metropolitanas			14,62 (0,19)	13,00 (0,41)		14,46 (0,25)
Agl. Urbanas		16,00 (0,36)	13,88 (0,39)	15,66 (0,14)	14,00 <sup>a</sup>	12,77 (0,44)
Isoladas	11,50 (0,43)	10,33 (0,30)	13,14 (0,33)	15,33 (0,65)	12,50 (0,17)	13,51 (0,47)
Médias	11,50 (0,43)	12,33 (0,40)	13,55 (0,32)	15,04 (0,62)	13,00 (0,11)	13,54 (0,43)
Atividades Sociais						
Regiões Metropolitanas			12,37 (0,24)	14,66 (0,40)		12,76 (0,30)
Agl. Urbanas		11,50 (0,43)	13,00 (0,25)	17,66 (0,37)	10,00 <sup>a</sup>	13,90 (0,28)
Isoladas	16,00 (0,18)	14,00 (0,23)	13,78 (0,22)	14,46 (0,40)	13,50 (0,48)	13,69 (0,23)
Médias	16,00 (0,18)	11,66 (0,21)	13,37 (0,23)	14,95 (0,27)	12,33 (0,40)	13,55 (0,31)
Administração Pública						
Regiões Metropolitanas			13,00 (0,40)	11,00 (0,24)		12,84 (0,33)
Agl. Urbanas		15,00 (0,00)	13,11 (0,41)	14,33 (0,47)	5,00 <sup>a</sup>	12,76 (0,44)
Isoladas	19,00 (0,90)	12,75 (0,45)	7,96 (0,39)	10,33 (0,42)	17,00 (0,09)	8,98 (0,54)
Médias	19,00 (0,90)	6,22 (0,36)	9,88 (0,47)	11,00 (0,41)	13,00 (0,44)	10,55 (0,58)

FONTE: FIBGE, *Censo Demográfico* de 1970.

<sup>a</sup> Uma única observação. As percentagens nas colunas não somam 100% porque não aparece na tabela o item "Outras Atividades".

OBS.: Os números entre parênteses são os coeficientes de variação.

Duas atividades, Prestação de Serviços e Comércio de Mercadorias, são responsáveis por cerca de 60% do emprego da força de trabalho nos centros médios, sendo que a tabela mostra que não há grandes diferenças nos percentuais para ambas as atividades seja regionalmente seja em termos da localização relativa das cidades médias.<sup>14</sup> Mesmo para as Aglomerações Urbanas os percentuais de participação mostram-se bastante homogêneos, conforme é mostrado pelos baixos coeficientes de variação.<sup>15</sup> Para as demais atividades esta relativa homogeneidade já não é verdadeira, embora os percentuais médios não difiram consideravelmente, com exceção da PEA empregada na Administração Pública, onde se mostram diferenças significativas entre as cidades médias isoladas e as demais, talvez refletindo maiores necessidades da Administração Pública em vista das maiores demandas apresentadas pelas cidades localizadas em Regiões Metropolitanas e em Aglomerações Urbanas.

Há quase que uma constância na relação PEA/tamanho urbano para cada atividade do setor terciário para os grupos das cidades médias ou seja, para o Comércio de Mercadorias as relações estão bem próximas de 5%, enquanto que para as demais atividades estão por volta de 7, 3,3 e 3%, respectivamente, na mesma ordem que as atividades aparecem na Tabela III.6. Isto significa que é de se esperar que o segmento inferior

<sup>14</sup> A alta percentagem da PEA em Prestação de Serviços vem confirmar a observação feita anteriormente de que o predomínio do terciário reflete a existência de subemprego nestes centros, o que traz como consequência os acentuados níveis de pobreza familiar.

<sup>15</sup> Isso não significa, contudo, que a nível mais desagregado não surjam diferenças consideráveis entre as mesmas.



do conjunto de cidades médias venha a ampliar o número da sua PEA absorvida nas atividades do terciário (em função do seu crescimento populacional) de forma a ter a mesma distribuição intra-setorial mostrada pelas cidades médias superiores, já que a elasticidade da relação parece ser unitária.

### **3.4**

#### **Características Sociais das Cidades Médias**

##### **3.4.1**

##### **A Subutilização de Mão-de-Obra e a Pobreza**

Nesta análise agregada que estamos fazendo do conjunto de cidades médias no Brasil ainda não tocamos em aspectos relativos ao nível de bem-estar econômico e social de seus habitantes. De agora em diante estaremos interessados em verificar a abrangência dos problemas de desemprego, subemprego e pobreza urbana e, para isto, as Tabelas III.7 e III.8 apresentam indicadores agregados que fornecem uma idéia aproximada da extensão destes problemas nas cidades médias. Foram utilizados como indicadores: a medida censitária de desemprego aberto; o subemprego medido em dois níveis, sendo um em termos da percentagem da PEA que trabalha menos de 15 horas e o outro menos de 39 horas semanais; e a pobreza urbana, medida também em dois níveis, o primeiro em termos da percentagem de famílias que têm renda mensal menor que um salário mínimo e, o segundo, menor que dois salários mínimos.

As taxas de desemprego aberto (Tabela III.7) não se mostram dignas de nota, resultado este que vem reafirmar que o problema da subutilização de mão-de-obra nos centros urbanos está muito mais ligado às questões do subemprego, ou seja, ao fraco poder dos mercados de empregar a força de trabalho de forma a usar todo o potencial produtivo deste fator. É bem verdade que a tabela mostra uma exceção a esta relativa insignificância do desemprego, qual seja, as cidades médias localizadas nas Regiões Metropolitanas do Nordeste apresentam uma taxa média de 7,70%, razoavelmente alta, que retrata as dificuldades de absorção do grande influxo de migrantes para estas cidades.

Quanto ao subemprego, o corte de 15 horas mostra que a subutilização é pequena a este nível. Já ao nível de 39 horas, a questão é outra porque as percentagens da PEA subutilizadas atingem valores bem altos, em particular para as cidades em Aglomerações Urbanas e Isoladas do Nordeste, com percentagens médias acima de 18%. Como o dinamismo econômico está concentrado no Sudeste e principalmente nas Regiões Metropolitanas, são nestas localizações que estão as menores taxas de subutilização de mão-de-obra.

A Tabela III.7 mostra ainda que é elevado o número de famílias em estratos inferiores da distribuição de renda nas cidades de porte médio. Naturalmente, este resultado é muito relacionado com tudo o que já foi mencionado anteriormente, ou seja, os elevados níveis de pobreza familiar estão associados às características econômicas e demográficas destes centros e é por isto que as cidades médias se destacam em termos da subutilização da PEA. Embora a pobreza familiar nas cidades médias seja menor nas Regiões Metropolitanas, ainda assim os níveis são muito elevados, como fica bem evidente na percentagem de famílias com rendimento mensal menor que dois salários mínimos, ou seja, praticamente 50%. Vê-se, portanto,



TABELA III.7

INDICADORES DE DESEMPREGO, DE SUBEMPREGO E DE POBREZA  
NAS CIDADES MÉDIAS — 1970 <sup>a</sup>

Indicadores	Regiões					
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Médias
<b>Taxa de Desemprego Aberto</b>						
Regiões Metropolitanas		7,70 (0,35)	4,46 (0,30)	3,32 (0,44)		4,65 (0,41)
Agl. Urbanas		4,52 (0,34)	4,18 (0,22)	3,30 (0,34)	2,96 <sup>b</sup>	4,12 (0,29)
Isoladas	2,66 (0,63)	5,61 (0,38)	3,20 (0,38)	3,93 (0,50)	1,94 (0,05)	4,75 (0,41)
Médias	2,66 (0,63)	5,38 (0,39)	3,69 (0,35)	3,76 (0,47)	2,28 (0,26)	4,00 (0,37)
<b>Taxa de Subemprego: Menos de 15 Horas</b>						
Regiões Metropolitanas		1,57 (0,15)	0,78 (0,26)	0,09 (2,56)		0,90 (0,37)
Agl. Urbanas		2,47 (0,47)	1,07 (0,32)	2,02 (0,12)	1,74 <sup>b</sup>	1,74 (0,56)
Isoladas	1,59 (0,27)	2,45 (0,69)	1,32 (0,40)	1,03 (0,55)	1,14 (0,33)	1,44 (0,66)
Médias	1,59 (0,27)	2,37 (0,59)	1,14 (0,43)	1,15 (0,53)	1,34 (0,32)	1,40 (0,58)
<b>Taxa de Subemprego: Menos de 39 Horas</b>						
Regiões Metropolitanas		13,89 (0,35)	7,31 (0,35)	9,94 (0,34)		8,63 (0,42)
Agl. Urbanas		18,54 (0,23)	9,77 (0,36)	16,38 (0,24)	13,89 <sup>b</sup>	14,05 (0,39)
Isoladas	14,93 (0,16)	18,27 (0,33)	12,22 (0,20)	12,22 (0,42)	10,36 (0,31)	13,31 (0,35)
Médias	14,93 (0,16)	17,94 (0,29)	10,58 (0,31)	12,47 (0,40)	11,54 (0,26)	12,70 (0,37)
<b>Percentagem de Famílias c/ Menos de um Salário Mínimo</b>						
Regiões Metropolitanas		26,50 (0,35)	19,09 (0,33)	24,33 (0,10)		21,00 (0,31)
Agl. Urbanas		44,44 (0,31)	25,76 (0,35)	38,24 (0,20)	27,44 <sup>b</sup>	34,79 (0,39)
Isoladas	38,73 (0,57)	56,50 (0,16)	38,86 (0,32)	36,39 (0,22)	23,37 (0,10)	40,85 (0,32)
Médias	38,73 (0,57)	50,62 (0,33)	31,78 (0,43)	35,37 (0,24)	28,06 (0,30)	36,11 (0,36)
<b>Percentagem de Famílias c/ Menos de dois Salários Mínimos</b>						
Regiões Metropolitanas		54,50 (0,20)	46,27 (0,24)	54,33 (0,01)		48,81 (0,21)
Agl. Urbanas		65,26 (0,18)	52,35 (0,16)	65,78 (0,11)	64,64 <sup>b</sup>	59,43 (0,19)
Isoladas	71,50 (0,23)	76,65 (0,07)	64,94 (0,10)	64,84 (0,10)	52,48 (0,06)	66,72 (0,14)
Médias	71,50 (0,23)	69,38 (0,16)	58,23 (0,22)	63,53 (0,11)	56,53 (0,13)	62,04 (0,15)

FONTE: FIBGE, *Tabulações Especiais do Censo Demográfico* de 1970.

<sup>a</sup> A Taxa de Desemprego Aberto é a percentagem de desempregos na PEA; as Taxas de Subemprego referem-se à percentagem de indivíduos da PEA que trabalharam menos de 15 e de 39 horas semanais, respectivamente, durante a semana anterior ao Censo; a Pobreza foi medida em dois níveis: percentagem de famílias com rendimento familiar médio mensal menor que um salário mínimo da época e menor que dois salários mínimos

<sup>b</sup> Uma única observação.

OBS.: Os números entre parênteses são os coeficientes de variação.



que o problema da pobreza não está apenas restrito aos grandes centros urbanos do País, mas também atinge os habitantes de outras cidades de menor dimensão populacional. Por isto mesmo, uma política de promoção do desenvolvimento das cidades médias seria não só um instrumento de desenvolvimento regional, mas também uma fonte de expansão das oportunidades de melhor utilização da mão-de-obra destes centros e de melhor remuneração da sua força de trabalho, ambos os efeitos contribuindo para diminuir os níveis de pobreza existentes.

Em virtude da dimensão da pobreza familiar existente nas cidades médias, vamos mais adiante, no Capítulo IV, aprofundar o nosso conhecimento a respeito desta questão e analisar algumas explicações para os níveis de pobreza urbana destes centros. Antes, entretanto, para complementar este retrato das suas características sociais, vamos examinar em que medida as suas populações estão atendidas em termos de serviços urbanos básicos.

### 3.4.2 O Acesso aos Serviços Urbanos Básicos

A Tabela III.8 sintetiza alguns indicadores sociais que procuram dimensionar o acesso que os habitantes dos centros intermediários têm à infra-estrutura de serviços urbanos básicos, como água, esgoto, serviços médicos e educação primária.

Em relação a água e esgoto, a tabela mostra a percentagem de prédios ligados às redes destes serviços; os serviços médicos relacionam-se ao número de habitantes por leito hospitalar e por médico destas cidades; e a escolaridade refere-se à percentagem de pessoas de cinco anos e mais com um ano ou

TABELA III.8  
INDICADORES SOCIAIS DAS CIDADES MÉDIAS

Indicadores	Regiões					Médias
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Percentagem de Prédios sem Água Encanada <sup>a</sup>						
Regiões Metropolitanas	68,96 (0,26)	44,65 (0,54)	40,33 (0,11)	46,88 (0,48)		
Agł. Urbanas	61,80 (0,28)	24,62 (0,56)	27,92 (0,12)	40,09 (0,57)	57,74 <sup>f</sup>	41,79 (0,52)
Isoladas	76,50 (0,12)	70,35 (0,16)	27,98 (0,55)	42,28 (0,31)	46,83 (0,19)	42,26 (0,50)
Médias	76,50 (0,12)	66,79 (0,22)	31,10 (0,60)	40,05 (0,32)	50,46 (0,18)	
Percentagem de Prédios sem Rede de Esgoto <sup>b</sup>						
Regiões Metropolitanas	74,27 (0,24)	53,20 (0,48)	60,14 (0,13)	57,14 (0,40)		
Agł. Urbanas	71,01 (0,22)	33,32 (0,41)	50,12 (0,08)	50,90 (0,43)	68,07 <sup>f</sup>	52,56 (0,45)
Isoladas	89,51 (0,04)	79,10 (0,13)	35,38 (0,51)	59,79 (0,21)	56,61 (0,18)	52,94 (0,42)
Médias	89,51 (0,04)	75,38 (0,17)	39,04 (0,52)	58,52 (0,19)	60,43 (0,16)	
População por Leito Hospitalar <sup>c</sup>						
Regiões Metropolitanas	1,161 (0,96)	370 (0,46)	384 (0,66)	471 (0,91)		
Agł. Urbanas	303 (0,54)	299 (0,54)	129 (0,30)	271 (0,58)	164 <sup>f</sup>	259 (0,57)
Isoladas	351 (0,55)	412 (0,53)	214 (0,62)	223 (0,66)	223 (0,66)	297,36 (0,61)
Médias	351 (0,55)	444 (0,90)	273 (0,50)	225 (0,68)	203 (0,54)	(Continua)



(Conclusão)

Indicadores	Regiões					
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Médias
<b>População p/ Médico <sup>d</sup></b>						
Regiões Metropolitanas		158 (0,22)	214 (0,45)	234 (0,26)		210 (0,41)
Agl. Urbanas		232 (0,52)	189 (0,20)	154 (0,37)	214 <sup>f</sup>	201 (0,41)
Isoladas	240 (0,55)	331 (0,23)	198 (0,40)	208 (0,30)	226 (0,15)	226 (0,38)
Médias	240 (0,55)	274 (0,40)	199 (0,38)	204 (0,31)	222 (0,12)	218,00 (0,41)
<b>Escolaridade <sup>e</sup></b>						
Regiões Metropolitanas		26,72 (0,24)	42,37 (0,87)	35,95 (0,78)		39,21 (0,79)
Agl. Urbanas		23,45 (0,09)	25,93 (0,31)	16,17 (0,12)	29,26 <sup>f</sup>	23,85 (0,27)
Isoladas	17,13 (0,08)	24,70 (0,22)	18,58 (0,19)	17,93 (0,24)	26,10 (0,24)	19,68 (0,25)
Médias	17,13 (0,08)	24,40 (0,18)	25,56 (0,76)	20,15 (0,57)	25,15 (0,18)	23,94 (0,22)

FONTE: FIBGE, *Censos Demográficos e Predial de 1970 e Cadastro Hospitalar de 1973*.

a Número de prédios no quadro urbano sem ligação com a rede de água/número de prédios urbanos.

b Número de prédios no quadro urbano sem ligação com a rede de esgoto/número de prédios urbanos.

c População urbana/número de leitos em hospitais gerais.

d População urbana/número de médicos.

e Percentagem de pessoas de cinco anos e mais, com um ano ou menos de estudo, e as sem instrução no total da população urbana.

f Uma única observação.

OBS.: Os valores entre parênteses são os coeficientes de variação.

menos de estudo e as sem instrução, no total da população urbana.

A análise desta tabela mostra que em termos dos serviços de água e esgoto, as cidades do Norte e do Nordeste estão em piores condições, com elevados percentuais de prédios sem ligação com as redes destes serviços, embora as do Sul e do Centro-Oeste também se mostrem bem carentes. As cidades situadas em áreas metropolitanas exibem percentagens mais altas que as demais, resultado do grande crescimento destes centros e das dificuldades que os diversos níveis governamentais têm em aumentar a oferta dos sistemas existentes. Quanto aos serviços médicos e à educação, a carência é, do mesmo modo, a característica básica com destaque negativo para a deficiência de leitos hospitalares nas cidades metropolitanas do Nordeste e maiores deficiências em educação nas cidades metropolitanas, particularmente do Sudeste e do Sul.



## IV

### A POBREZA URBANA NOS CENTROS DE PORTE MÉDIO

#### 4.1 Introdução

No capítulo anterior, quando foram analisadas de forma agregada várias características das cidades médias, ficou evidenciado que o problema da pobreza urbana atinge de forma generalizada a todos os centros, ou seja, em todos existe o problema da predominância de condições insatisfatórias no atendimento às necessidades de seus habitantes no que diz respeito aos bens e serviços urbanos básicos e o problema da pobreza familiar, revelada pelos seus baixos níveis de rendimento médio mensal.

Os objetivos deste capítulo estão ligados a dois tipos de interesse, quais sejam o de analisar as causas da pobreza urbana nos centros de porte médio e o de verificar que variáveis econômicas mais contribuem para discriminar a posição hierár-



quica destas cidades na escala de pobreza urbana. Ambos, evidentemente, prendem-se ao objetivo geral deste trabalho que é o de conhecer o desempenho deste segmento da distribuição de cidades e de sugerir medidas de política econômica voltadas para a solução dos problemas que afetam tais centros urbanos.

## 4.2 Causas da Pobreza Urbana nas Cidades Médias

Com a finalidade de analisar as causas da pobreza nas cidades médias, pretendemos seguir procedimento semelhante ao utilizado por Hamilton Tolosa quando examinou esta questão usando no seu trabalho as cidades com mais de 50 mil habitantes.<sup>1</sup> Como o nosso interesse se prende ao estudo deste problema nos centros de porte médio, vamos então empregar o método de análise às cidades definidas como pertencentes ao estrato médio do sistema urbano brasileiro.

Antes de nos dedicarmos à análise que pretendemos fazer, será conveniente esclarecer a natureza do índice de pobreza urbana que iremos utilizar.

O referido índice foi criado por Tolosa a partir de uma análise de Componentes Principais.<sup>2</sup> Resumimos na Tabela IV.1 as informações utilizadas por este autor. Foram extraídos três componentes que explicaram, respectivamente, 53, 10 e 9% da variância total das variáveis. O exame dos coe-

<sup>1</sup> Hamilton C. Tolosa, "Dimensões e Causas da Pobreza Urbana", in *Estudos Econômicos*, vol. 7, n.º 1 (janeiro/abril de 1977), pp. 131-176.

<sup>2</sup> *Ibid.*

ficientes de correlação entre os indicadores sócio-econômicos e os componentes permitiu ao autor identificar o primeiro componente como sendo um Índice Geral de Pobreza Urbana ( $IP_1$ ), o segundo componente como um Índice de Pobreza ligado à acessibilidade à infra-estrutura social ( $IP_2$ ) e o terceiro componente como sendo um Índice de Pobreza associado à qualidade de habitação ( $IP_3$ ). Tolosa, então, calculou o escore de cada cidade para cada um destes índices, usando as ponderações calculadas pelo método empregado. Foi possível, a partir destes escores, estabelecer uma hierarquia destas cidades no que diz respeito à posição relativa das mesmas em termos dos níveis de bem-estar de seus habitantes.

Nossa análise das causas da pobreza urbana vai utilizar os escores destes índices ( $IP_1$ ,  $IP_2$  e  $IP_3$ ) para cada cidade média como observações de uma variável dependente de um modelo que pretende estimar a importância de cada uma das variáveis que selecionamos como explicativas do nível de pobreza detectado nestes centros urbanos. As próximas seções tratarão do modelo que utilizamos e da análise que fizemos dos resultados obtidos através da sua estimação.

### 4.2.1 As Variáveis Estruturais e a Análise de Regressão

O modelo relaciona cada um dos índices de pobreza a causas ligadas à estrutura econômica, à estrutura espacial, à pressão demográfica nas cidades e à existência de programas governamentais de melhoria de bem-estar da população nas mesmas. O modelo pode assim ser explicitado:<sup>3</sup>

<sup>3</sup> As variáveis utilizadas estão relacionadas no Apêndice I.



TABELA IV.1

## INDICADORES SÓCIO-ECONÔMICOS SELECIONADOS PARA CARACTERIZAÇÃO DA POBREZA URBANA

Item de Bem-Estar	Indicadores Sócio-Econômicos	Procedimento de Cálculo	Unidade de Medida e Fonte Estatística
Habitação	Qualidade da Construção	Números de domicílios do tipo rústico ou improvisado/total de domicílios	%, CD
	Densidade	Números de moradores/número de dormitórios	Moradores/dormitório, CD
	Iluminação Elétrica	Número de prédios no quadro urbano sem iluminação elétrica/número de prédios urbanos	%, CP
	Água Encanada	Número de prédios no quadro urbano sem água encanada/número de prédios urbanos	%, CP
	Rede de Esgotos	Número de prédios no quadro urbano sem ligação c/a rede de esgoto/número de prédios urbanos	%, CP
Saúde	Índice de Sobrevivência	Número de filhos vivos/número total de filhos nascidos vivos	Filho vivo/filho nascido vivo, CD
	Assistência Médica	População urbana/número de médicos, dentistas e atividades auxiliares	Hab./médico, tab. esp., CD
Educação	Assistência Hospitalar	População urbana/número de leitos em hospitais gerais	Hab./leito, CD e Cadastro Hospitalar 1973, Ministério da Saúde
	Escolaridade	Número de pessoas com até um ano de instrução ou sem instrução/população urbana	%, CD
	Qualidade da Educação	Número de estudantes de cinco anos e mais na população urbana/número de professores e atividades auxiliares	Est./professor, CD
Emprego e Renda	Subutilização Crítica	Pessoas economicamente ativas trabalhando menos de 15 horas semanais/PEA	%, tab. esp., CD
	Distribuição de Renda	Número de famílias recebendo menos de um salário mínimo mensal/número de famílias	%, tab. esp., CD
Consumo de Duráveis	Fogão	Domicílios com fogão a lenha, gás e(ou) outro/total de domicílios	%, CD
	Televisão	Domicílios com rádio, geladeira, televisão/total de domicílios	%, CD
	Automóvel	Domicílios com automóvel/total de domicílios	%, CD

FONTE: H. C. Tolosa, *op. cit.*, pp. 137-138.

OBS.: CD — Censo Demográfico, 1970

CP — Censo Predial, 1970.



Índice de Pobreza ( $IP_1$ ) =  $F$  [Grau de Industrialização ( $SI$ ), Tamanho Médio dos Estabelecimentos Industriais ( $TM$ ), Especialização em Indústrias Tradicionais ( $IT$ ), Participação de Autônomos ( $AT$ ), Participação de Proprietários, Administradores e Ocupações Técnicas ( $STATUS$ ), Tamanho Urbano ( $TU$ ), Distância Virtual à Área Metropolitana ( $DIST$ ), Densidade da Área de Influência ( $DEN$ ), Grau de Polarização ( $GP$ ), Participação de Migrantes Recentes ( $MR$ ), Participação de Migrantes Urbanos ( $MU$ ), Taxa de Crescimento da População ( $TP$ ), Programas Governamentais ( $PG$ )].

As hipóteses formuladas para o modelo são as de que as derivadas parciais do índice de pobreza em função das variáveis explicativas têm o seguinte comportamento:

a) *Variáveis com derivada com sinal negativo:*

i) *Grau de Industrialização (SI)*

A produtividade mais alta do setor industrial e os seus efeitos sobre o nível de emprego da economia local fariam com que, quanto maior  $SI$ , menor a pobreza urbana.

ii) *Tamanho Médio dos Estabelecimentos Industriais (TM)*

O maior tamanho médio dos estabelecimentos industriais implicaria maior relação capital/trabalho, daí maior produtividade e, por isto, menor pobreza.

iii) *Especialização em Indústrias Tradicionais (IT)*

A indústria tradicional geralmente é muito absorvedora de mão-de-obra. Por isto, supõe-se que o efeito do  $IT$  sobre  $IP_1$  seja negativo.

iv) *Tamanho Urbano (TU)*

O tamanho urbano é muitas vezes utilizado como um indicador da dimensão do mercado e, por isto, faz-se a hipótese da sua relação inversa com a pobreza.

v) *Programas Governamentais (PG)*

A maior incidência de programas governamentais em uma cidade teria como efeito a redução no seu nível de pobreza.

b) *Variáveis com derivada com sinal positivo:*

i) *Participação de Autônomos (AT)*

A existência de um grande número de autônomos seria um indicador da dificuldade de absorção de mão-de-obra, o que geraria os efeitos aqui considerados como ligados à pobreza.

ii) *Distância Virtual à Área Metropolitana (DIST)*

Como há muito dinamismo nas áreas metropolitanas, supõe-se que quanto maior a distância da cidade em relação à área metropolitana mais próxima, menores as possibilidades da cidade captar em seu proveito os efeitos da expansão econômica dos grandes centros.

iii) *Participação de Migrantes Recentes (MR) e Participação de Migrantes Urbanos (MU)*

Quanto maior a participação de migrantes recentes e migrantes de origem urbana, maior o excedente de mão-de-obra subutilizada.



iv) *Taxa de Crescimento da População (TP)*

O crescimento da população urbana teria o mesmo efeito que as migrações, qual seja o de ampliar a oferta de mão-de-obra, aumentando o nível de subutilização.

O sinal da derivada da variável Participação de Proprietários, Administradores e Ocupações Técnicas (*STATUS*) deve depender da prevalência de um dos seguintes efeitos:

1 — *Efeito de Discriminação* que a variável *STATUS* tem ao dificultar a mobilidade ocupacional e a entrada de recém-chegados ao mercado de trabalho. Em outras palavras, supõe-se que quanto maior for a participação de pessoas qualificadas na força de trabalho, menores as chances para os não qualificados; e

2 — *Efeito de Complementaridade* entre as ocupações relacionadas em *STATUS* e as do extremo inferior da distribuição ocupacional, ou seja, as ocupações qualificadas e as não qualificadas são funcionalmente ligadas e, por isto, maiores valores para *STATUS* gerariam maior quantidade demandada de mão-de-obra não qualificada, com redução na pobreza urbana.

Quanto aos sinais das derivadas das variáveis Grau de Polarização (*GP*) e Densidade Populacional (*DEN*), também nada se pode dizer *a priori* porque, segundo Tolosa, haveria uma tendência para "... o aumento no grau de polarização que caracterizaria a fase da implantação da indústria nascente ... às expensas da progressiva rarefação da área de influência (queda da densidade), enquanto que, num segundo estágio, depois de atingida a maturidade econômica, se verifica o processo inverso.<sup>4</sup> Assim, é difícil dizer, em princípio, quais serão os sinais estimados para estas variáveis, já

<sup>4</sup> H. C. Tolosa, *op. cit.*, p. 155.

que há uma diversidade de situações para as mesmas com respeito à sua posição no processo de desenvolvimento econômico.

#### 4.2.2 Estimativa dos Coeficientes do Modelo de Regressão

O modelo foi estimado pelo Método de Mínimos Quadrados Ordinário e pelo Método de Dois Estágios. O que deu melhor ajustamento foi o primeiro, sem que os parâmetros estimados divergissem significativamente dos obtidos por dois estágios. As observações das variáveis utilizadas são as referentes às 79 cidades médias (foram excluídos os centros de porte intermediário situados em áreas metropolitanas para evitar possíveis distorções nas estimativas) que aparecem listadas no capítulo anterior.

A equação estimada do modelo, na qual a variável dependente é o Índice Geral de Pobreza Urbana ( $IP_1$ ) é a seguinte:<sup>5</sup>

$$IP_1 = \text{constante} + 0,276AT - 0,216 STATUS + 0,485 TM - \\ (0,648) \quad (-0,177) \quad (0,334) \\ - 0,054 SI + 2,035 PG \\ (-0,194) \quad (0,273)$$

$$R^2 \text{ corrigido} = 0,60 \quad \det \{R\} = 0,55 \\ F = 24,2$$

<sup>5</sup> Todas as estimativas são significativas a 1%. As demais variáveis do modelo não aparecem porque não se mostraram significantes nem mesmo a 10%. Os valores entre parênteses são os coeficientes beta.



As estimativas mostram claramente que a estrutura econômica daquelas cidades é a principal explicação da variação nos índices de pobreza urbana, sendo que a variável Participação de Autônomos (*AT*), é longe a mais importante variável do modelo estimado, tendo influência positiva sobre os níveis de pobreza. Assim, pode-se concluir que o fenômeno da existência de um segmento marginal no mercado de trabalho — cujas características são a baixa remuneração, as condições precárias da ocupação, a falta de vínculo empregatício e o trabalho por conta própria — também está presente nas cidades médias e é a causa determinante dos níveis acentuadamente baixos de bem-estar nestas cidades.

A variável Participação dos Proprietários, Administradores e Ocupações Técnicas (*STATUS*) foi estimada com o sinal negativo para o seu coeficiente, indicando que o Efeito de Complementaridade ocupacional é mais forte que a possível discriminação no mercado de trabalho provocada pela expansão de proprietários, administradores e de ocupações técnicas, ou seja, seu crescimento induz à expansão da absorção de mão-de-obra nos segmentos inferiores da estrutura ocupacional, com redução nos níveis de pobreza nestas cidades.

A variável Grau de Industrialização (*SI*) comportou-se como era esperado, ou seja, as cidades com maior número de empregados na indústria de transformação em relação à sua força de trabalho tem um desempenho melhor que as outras. Este melhor desempenho advém dos efeitos diretos e indiretos provocados pelo setor industrial, em termos de absorção de mão-de-obra no mercado formal e na geração de renda, efeitos estes que, finalmente, se traduzem em melhores índices de bem-estar, captados aqui pelos indicadores sócio-econômicos destas cidades.

A variável Tamanho Médio dos Estabelecimentos Industriais (*TM*), uma variável *proxy* para a escala industrial, tem

um coeficiente positivo, um resultado de certa forma inesperado. A hipótese inicial supunha que a maior escala das atividades industriais tivesse, como contrapartida na função de produção, maior produtividade da mão-de-obra e, como consequência, melhor remuneração a este fator produtivo e menores índices de pobreza urbana. Entretanto, como as coisas estão funcionando ao contrário, é possível pensar que uma maior produtividade da mão-de-obra, embora tenha reflexos positivos sobre sua remuneração, se transforme em um obstáculo à sua absorção, ou seja, a produção industrial é gerada por uma quantidade de mão-de-obra proporcionalmente menor, advindo daí maior pobreza urbana.

Vimos no capítulo anterior que a estrutura industrial das cidades médias tem um certo predomínio das indústrias do ramo tradicional. Vimos, também, que esta estrutura é invariante à dimensão dos estabelecimentos. Como a produção destas indústrias tem uma elasticidade-renda mais baixa que a dos outros ramos industriais, a maior produtividade da mão-de-obra nos grandes estabelecimentos seria absorvida sem contrapartida na expansão da produção, mas sim pela diminuição relativa na mão-de-obra empregada, daí resultando os maiores níveis de pobreza urbana nos centros médios que em seu maior número são destino de grandes fluxos migratórios, e, em princípio, com oferta relativamente grande de mão-de-obra, justamente onde a sua demanda estaria restringida pelos efeitos da maior produtividade industrial.

Para a variável Programas Governamentais (*PG*), aqui medida através das variações absolutas ocorridas no emprego em atividades sociais e nos serviços de utilidade pública entre 1950 e 1970, foi estimado um coeficiente com sinal positivo, o contrário, portanto, do esperado. Este resultado, por coincidência, também foi encontrado por Tolosa.<sup>6</sup> As razões por

<sup>6</sup> H. C. Tolosa, *op. cit.*, p. 167.



ele aventadas para esta inversão de sinal são mais provavelmente que: i) a oferta destes serviços, embora aparentemente tenha o efeito de diminuir a incidência da pobreza urbana, não tem acompanhado o crescimento da demanda e pode ter atuado como fator de atração de migrantes, o que fez diminuir ainda mais a quantidade do serviço oferecido e a sua qualidade; ii) a disponibilidade de tais serviços está sendo proporcionalmente menor nos segmentos mais necessitados da população; iii) o efeito redistributivo de renda real destes programas governamentais não tem sido capaz de contrabalançar a concentração de renda nominal; e iv) as pessoas não residentes nestas cidades onde são implementados tais programas também buscam e têm acesso a seus benefícios, mas não são computadas como beneficiárias, já que se leva em conta no cálculo somente a população local.

Embora estas explicações sejam plausíveis, pode-se imaginar com mais facilidade que os maiores dispêndios em serviços sociais e de utilidade pública estariam sendo feitos justamente onde os mesmos seriam mais necessários, ou seja, nas cidades médias mais pobres. Isto significaria que o Governo estaria respondendo corretamente às maiores necessidades destes centros. Na realidade, contudo, várias destas razões podem estar ocorrendo ao mesmo tempo e é difícil extrair alguma conclusão final que seja útil para os objetivos da nossa análise.

As variáveis relacionadas com a estrutura espacial (como o tamanho urbano, a localização relativa e a área de influência) e com a pressão demográfica (como as migrações e a taxa de crescimento da população urbana) não se mostraram significantes para explicar os índices de pobreza urbana nas cidades médias. Afora as imperfeições óbvias de um modelo tão sim-

ples, o fato de tais variáveis possuírem poder de explicação restrito pode ser devido à simultaneidade de relações entre as variáveis do modelo, como, por exemplo, a estrutura espacial determinando e sendo determinada pela estrutura econômica e, portanto, os efeitos da estrutura espacial e da pressão demográfica estariam sendo captados implicitamente nos coeficientes estimados para a estrutura econômica.

Finalmente, cabe lembrar que o modelo estimado deixou de explicar 40% da variância do índice, fazendo-nos pensar que outras variáveis exercem uma influência considerável sobre os níveis de pobreza urbana nas cidades médias. Essas outras variáveis podem não estar na área da Economia, mas sim ligadas a aspectos culturais, sociais, políticos e administrativos, aspectos estes que não foram considerados na presente análise.

As estimativas do modelo para os índices de pobreza  $IP_2$  e  $IP_3$  tiveram um grau de ajustamento ( $\bar{R}^2$ ) de 0,40 e 0,41, respectivamente. Como, além disto, ambos os índices explicam pouco a variabilidade dos indicadores sócio-econômicos utilizados, vamos nos abster de comentar o resultado de suas estimativas.

#### 4.2.3

#### Considerações Adicionais

Nesta subseção procuramos explicar os níveis de pobreza das cidades médias. Para tanto, foi estimado um modelo no qual indicadores relacionados com a estrutura econômica (produtiva e ocupacional), com a estrutura espacial, com a pressão demográfica e os programas governamentais foram utilizados como variáveis explicativas.



Embora reconhecendo as limitações de um modelo de uma única equação para explicar um fenômeno bem mais complexo, acreditamos que os resultados da sua estimação são compatíveis com a realidade, captada de maneira assistemática nas observações que nos chegam dos problemas vividos nos centros urbanos. Assim, parece-nos relevante mostrar de maneira explícita que são principalmente os componentes da estrutura ocupacional (como a participação de autônomos na força de trabalho, por exemplo) e da estrutura produtiva (como o tamanho médio das unidades industriais e o grau de industrialização do centro urbano) as principais determinantes do nível de bem-estar dos habitantes destes centros. Obviamente, este resultado foi encontrado porque consideramos as variáveis explicativas como variáveis exógenas, quando teríamos de supô-las endógenas em um sistema de equações que expressasse as interdependências entre a estrutura econômica destas cidades e os fatores locais, por exemplo, que facilitam ou restringem a expansão econômica das mesmas. Mesmo assim, a conclusão de que aos centros médios mais pobres correspondem percentagens mais altas de mão-de-obra subutilizada e sub-remunerada (como é típico para os autônomos), apesar da circularidade desta relação, mostra que é preciso adaptar ou transformar a estrutura produtiva dos centros médios de forma a torná-la mais absorvedora de mão-de-obra, ou seja, há que se gerar mais emprego em sua economia, principalmente em atividades industriais. Naturalmente, de maneira simultânea, é preciso atentar para a expansão e a melhoria na oferta de fatores de atração locacional e para a promoção de oportunidades de investimentos nas cidades médias. O que se está advogando, na realidade, é a efetivação de um programa de apoio a estas cidades que promova a expansão econômica das cidades médias e que minore os seus problemas de pobreza.

## 4.3 Um Programa de Apoio às Cidades Médias e o Enfoque da Pobreza Urbana

### 4.3.1 Introdução

Há muito vem sendo discutida a possibilidade de implementação pelo Governo Federal de um programa de apoio às cidades médias no Brasil. Na realidade, tal programa seria uma continuação do esforço governamental de promover o desenvolvimento urbano, desta feita procurando estimular o segmento de centros urbanos secundários. Os objetivos principais do programa seriam o estímulo a novos pontos de desenvolvimento no País, a desconcentração de atividades econômicas e de população, e a ocupação do território nacional. Felizmente, todos estes objetivos são compatíveis com o objetivo que estamos querendo enfatizar, que é o de redução nos níveis de pobreza urbana no País por intermédio da diminuição nos níveis de subutilização de mão-de-obra nas cidades médias, que, entre outras vantagens, seria a de representar uma alternativa de localização de populações imigrantes, que de outra forma se veriam tentadas a se transferir para as grandes metrópoles, com os resultados já por demais conhecidos.

Em princípio, julgamos que o combate à pobreza urbana nas cidades médias deve ser feito via transferência de renda real às populações pobres destas cidades, com ampliação e criação da infra-estrutura social com incidência direta sobre as famílias mais necessitadas. Entretanto, torna-se fundamental um maior esforço por parte do Governo para a criação,



ampliação e complementação da infra-estrutura econômica das novas atividades a se localizarem não só nestas cidades, mas também nas suas respectivas áreas de influência.

#### 4.3.2

#### Critérios para a Seleção de Cidades Médias a Participar de um Programa de Apoio e sua Classificação segundo Níveis de Pobreza Urbana

Julgamos que um programa de apoio às cidades médias não deve contemplar simultaneamente as 95 cidades relacionadas inicialmente no Capítulo III. A dispersão dos recursos financeiros e as dificuldades em gerenciar um programa tão grande inviabilizaria sua implementação. Assim, faz-se necessária a adoção de um processo de seleção de centros médios e, desta escolha, acreditamos que possam ser excluídos aqueles que estão diretamente envolvidos com o "setor" metropolitano. Ou seja, aqueles que estão contidos em áreas metropolitanas e os espaços circundantes às áreas metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre e Fortaleza.<sup>7</sup> A utilização de "setor" ao invés de "área"

<sup>7</sup> Cf. delimitação feita por Josef Barat e Pedro Pinchas Geiger em "Estrutura Econômica das Áreas Metropolitanas Brasileiras", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 3 (outubro de 1973), n.º 3, pp. 645-714. É discutível a exclusão das cidades médias que estão nas Regiões Metropolitanas de Recife e de Fortaleza, dada a problemática do Nordeste. Estas cidades, entretanto, podem ser objeto de maior atenção por intermédio de programas ligados especificamente ao desenvolvimento de áreas metropolitanas, razão, aliás, que motivou a exclusão das outras cidades, com mesma característica, situadas nas outras regiões brasileiras.

metropolitana tem a vantagem de captar de uma forma espacialmente mais ampla os pontos de influência mais imediata das metrópoles brasileiras. Naturalmente, como mostrado no trabalho citado em rodapé, os anéis que delimitam estes espaços circundantes têm raios diferentes para refletir capacidades diferentes de difusão de efeitos de polarização e de afluência.

A seguir, relacionamos as cidades médias que foram selecionadas após a utilização do critério de exclusão que acabamos de mencionar. Como estamos interessados na questão de pobreza urbana, vamos agrupá-las separadamente, distinguindo-as em Mais Pobres (Grupo A) e Menos Pobres (Grupo B), usando o Índice Geral de Pobreza Urbana ( $IP_1$ ) mencionado na Seção 4.2. As cidades com Índice positivo foram colocadas no Grupo A e as com Índice negativo, no Grupo B.

TABELA IV.2

#### GRUPO A: CIDADES MÉDIAS COM MAIOR POBREZA URBANA

Cidades	Índice <sup>a</sup>	Cidades	Índice <sup>a</sup>
Petrolina (PE) Jua-		Sobral (CE)	6,09
zeiro (BA) <sup>b</sup>	...	Lajes (SC)	1,01
Mossoró (RN)	6,65	Montes Claros (MG)	1,99
Teresina (PI)	4,58	Cuiabá (MT)	0,72
Santarém (PA)	6,17	Macapá (AP)	2,88
Vitória da Conquis-		Governador Valada-	
ta (BA)	4,55	res (MG)	2,47
Crato-Juazeiro do		São Luís (MA)	1,76
Norte (CE)	7,75 <sup>c</sup>	Uruguaiana (RS)	1,68
Teófilo Otoni (MG)	4,37	Campos (RJ)	0,33
Parnaíba (PI)	6,73	João Pessoa (PB)	0,86
Itabuna, Ilhéus (BA)	3,97 <sup>c</sup>	Campina Grande (PB)	3,62
Jequié (BA)	4,02	Maceió (AL)	1,22
Caruaru (PE)	4,48	Aracaju (SE)	1,25
		Cachoeira do Sul (RS)	0,30

<sup>a</sup> O Índice Geral de Pobreza Urbana ( $IP_1$ ) está definido na Seção 4.2.

<sup>b</sup> A análise feita no Capítulo III indica que esta aglomeração deve pertencer a este grupo.

<sup>c</sup> Média aritmética dos índices das duas cidades.



TABELA IV.3

## GRUPO B: CIDADES MÉDIAS COM MENOR POBREZA URBANA

Cidades	Índice <sup>a</sup>	Cidades	Índice <sup>a</sup>
Vitória (ES)	-1,50	Araçatuba (SP)	-0,81
Santa Maria (RS)	-0,81	Florianópolis (SC)	-2,54
Bagé (RS)	-0,21	Londrina (PR)	-1,14
Barretos (SP)	-1,40	Maringá (PR)	-0,97
Uberaba (MG)	-0,67	Campo Grande (MT)	-0,22
Uberlândia (MG)	-0,59	Tubarão (SC)	-0,18
Marília (SP)	-1,74	Fanca (SP)	-1,58
Passo Fundo (RS)	-0,78	Criciúma (SC)	-0,33
Itajaí (SC)	-0,75	Joinville (SC)	-2,01
Pelotas, Rio Grande (RS)	-0,67 <sup>b</sup>	Araraquara (SP)	-3,57
Cachoeiro do Itape- merim (ES)	-0,34	Bauru (SP)	-3,01
Ponta Grossa (PR)	-0,66	São Carlos (SP)	-3,28
Barbacena (MG)	-0,35	São José do Rio Pre- to (SP)	-3,10
Presidente Pruden- te (SP)	-1,00	Ribeirão Preto (SP)	-3,68
		Blumenau (SC)	-3,33
		Caxias do Sul (RS)	-3,20

<sup>a</sup> O Índice Geral de Pobreza Urbana ( $IP_U$ ) está definido na Seção 4.2.

<sup>b</sup> Média aritmética dos índices das duas cidades.

Nossa motivação ao separar as cidades médias em dois grupos se prende à ideia de que um programa de apoio a estes centros urbanos deveria, em princípio, dar maior atenção àqueles nos quais o problema da pobreza se apresente com maior intensidade. Obviamente, podem e devem ser usados outros critérios. O que estamos sugerindo é que seja usada uma ponderação diferente para os desníveis de bem-estar entre estes centros e, por isto, nos apressamos em reuni-los em dois grupos.

Para que estes grupos possam ser utilizados como referência é necessário que os analisemos com mais cuidado para sabermos em que medida eles correspondem a diferenças reais entre estas cidades. Assim, será fundamental discutir:

- a relevância do indicador de pobreza urbana utilizada;
- o grau de diferença entre os dois grupos de cidades; e
- quais as principais alternativas desta diferença.

Em outras palavras, nosso interesse agora é o de responder às seguintes questões:

- O Índice Geral de Pobreza Urbana captou as diferenças das estruturas econômico-sociais destes dois grupos de cidades médias?
- Estes dois grupos são suficientemente distintos entre si e homogêneos internamente em termos do nível de bem-estar?
- Que variáveis podem ser usadas para serem indicadoras da distinção dos grupos?

Procuraremos responder a estas questões utilizando o método de Análise Discriminante. Este método é uma técnica estatística que tem por finalidade analisar grupos de populações com o objetivo de testar a diferença de médias dos grupos e de construir um esquema de classificação.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Este objetivo é atingido por meio da estimação de uma função discriminante linear na qual aparecem as variáveis que contribuem para a diferenciação entre os grupos. Estima-se uma função do tipo

$$Z_i = a_1 X_{1i} + a_2 X_{2i} + \dots + a_n X_{ni}$$

onde  $Z_i$  são os escores da variável  $Z$  que é criada pelo método, os  $a_i$  são os coeficientes ponderados cujos valores serão estimados pelo método, e os  $X_{ji}$  são as variáveis que servem como discriminadores entre os grupos de elementos para os quais os escores são computados, sendo que idealmente os mesmos serão razoavelmente semelhantes para os membros do mesmo grupo. Esta função discriminante é estimada de forma a maximizar a separação dos grupos e a homogeneidade interna de cada um deles. O Apêndice II dá maiores informações sobre este método.



As variáveis que utilizaremos estão listadas na Tabela IV.4. Procuramos selecioná-las de forma bem ampla, tomando o cuidado de escolhê-las de maneira a ter um conjunto que

TABELA IV.4  
VARIÁVEIS UTILIZADAS  
NA ANÁLISE DISCRIMINANTE DOS GRUPOS  
DE CIDADES MÉDIAS <sup>a</sup>

- 1 — População Urbana na Sede do Município ou Aglomeração
- 2 — Emprego no Setor Serviços e Comércio
- 3 — Número de Cidades na Área de Influência do Município
- 4 — Grau de Aglomeração ou Densidade Média do Município
- 5 — Folha de Salário do Setor Industrial Moderno
- 6 — Salário Médio Industrial
- 7 — Tamanho Médio dos Estabelecimentos
- 8 — Produtividade Industrial
- 9 — Proporção de Alfabetizados na População
- 10 — Número de Domicílios Particulares Urbanos com Abastecimento d'Água sobre o Total de Domicílios Urbanos
- 11 — Número de Pessoas com Nível Educacional Médio e Superior
- 12 — Desemprego Aparente
- 13 — Grau de Concentração na Distribuição de Renda Urbana
- 14 — Proporção de Migrantes na População
- 15 — Grau de Urbanização
- 16 — Folha de Salários do Setor Industrial Tradicional
- 17 — Grau de Industrialização
- 18 — Número de Empregados do Setor Industrial

<sup>a</sup> O Apêndice I discrimina as fontes utilizadas e as formas de cálculo para as variáveis que necessitaram de alguma transformação.

represente as principais características econômicas da estrutura produtiva das cidades médias. Na realidade, estas 18 variáveis foram escolhidas para passar por um primeiro processo de seleção, que consistiu em submetê-las ao método *stepwise* da Análise Discriminante. Esta seleção preliminar se faz necessária porque, conforme lembra Lachenbruck, um número muito grande de variáveis aumenta a possibilidade de uso de variáveis que são redundantes, quando a experiência tem mostrado que um número mais reduzido, algo como três a cinco, pode ser usado com melhores resultados.<sup>9</sup>

A primeira utilização do método selecionou as seis seguintes variáveis que foram empregadas para a análise final:

- Grau de Aglomeração ou Densidade Média.
- Folha de Salários do Setor Industrial Tradicional.
- Número de Cidades na Área de Influência do Município ou Aglomeração.
- Proporção de Alfabetizados na População.
- Tamanho Médio dos Estabelecimentos Industriais.
- Salário Médio Industrial.

Verifica-se que está ausente a variável Proporção de Migrantes, isto indicando, em primeiro lugar, que a relação Migrantes/População não é suficientemente desigual entre os dois grupos para caracterizar um ou outro grupo de cidades e, em segundo e mais importante, que esta relação nada tem a ver, em si mesma, com as diferenças de nível de bem-estar entre os dois grupos. Portanto, não é o estoque relativo de migrantes que poderia gerar as diferenças de bem-estar dos dois grupos, mas sim outros fatores mais importantes, que são aqueles que foram selecionados na primeira rodada do método.

<sup>9</sup> Peter A. Lachenbruck, *Discriminant Analysis* (Nova York: Hafner Press, 1975).



O Grau de Aglomeração ou Densidade Média observado para as cidades médias contidas nos dois grupos devem corresponder a diferentes estágios do processo de desenvolvimento econômico destas cidades. Assim, é difícil dizer *a priori* de que forma esta variável vai aparecer na função discriminante: altas densidades demográficas podem estar associadas tanto a baixo quanto a alto índice de pobreza.<sup>10</sup> Convém lembrar que, talvez por isto mesmo, na análise de regressão esta variável não se mostrou significativa para explicar os índices de pobreza urbana. Na realidade, a expectativa é de que, de uma forma geral, o adensamento das populações das cidades médias, na ausência de outros efeitos (ou seja, *caeteris paribus*), corresponde a uma diminuição nas condições de bem-estar destas cidades pelo fato de que suas administrações não mais têm condição de suprir infra-estrutura social básica para as suas populações, o que deve levar a variável Densidade Média a influenciar a função discriminante a classificar a cidade média como mais pobre.

A variável Folha de Salários do Setor Industrial Tradicional, por estar muito associada com o Grau de Industrialização (coeficiente de correlação igual a 0,75), deve participar da função discriminante de forma a forçar a entrada, no grupo das cidades médias menos pobres, aquelas para as quais o setor industrial está em grande parte ligado aos gêneros tradicionais.

O Número de Cidades na Área de Influência tem muito a ver com as funções de prestação de serviços que são predominantes nos centros médios, ou seja, pode ser usada como uma *proxy* para tamanho de mercado e analiticamente costuma ser uma variável muito empregada pelos estudos baseados na Teoria do Lugar Central. Teoricamente é de se esperar que

<sup>10</sup> Conforme mencionado no último parágrafo da Subseção 4.2.1.

a expansão do mercado gere maior especialização funcional e maior produtividade, o que indicaria que o Número de Cidades na Área de Influência teria o papel de forçar a função discriminante a classificar as cidades médias como menos pobres.

O nível educacional, representado pela variável Proporção de Alfabetizados na População, um indicador que não foi utilizado na análise de regressão feita na parte inicial deste capítulo, agora aparece como uma variável importante porque serve não só para representar o acesso à educação, como também para mensurar a qualidade da mão-de-obra. Neste caso, estamos raciocinando em termos da Proporção de Alfabetizados e com o Número de Pessoas com Nível Médio e Superior, já que o coeficiente de correlação entre ambas as variáveis mostrou uma razoável associação (0,60). Desta forma, a importância desta variável será a de ressaltar o papel que a mão-de-obra melhor qualificada tem no desempenho mais produtivo de algumas destas cidades, justamente aquelas com menor índice de pobreza urbana.

O Tamanho Médio dos Estabelecimentos Industriais e o Salário Médio Industrial são variáveis altamente associadas ( $R = 0,70$ ) e, por isto, não podem ser analisadas isoladamente na função discriminante. No caso particular da variável Tamanho Médio, a forma como foi medida dificultará um pouco a análise dos resultados, já que um determinado número de pessoas ocupadas é condizente com diferentes níveis de produção e de produtividade, em função da tecnologia utilizada. Assim, não se sabe se um valor maior desta variável significa a menor produtividade média para algumas cidades e maior no caso de outras cidades. Como, no Capítulo III, concluímos que um maior tamanho dos estabelecimentos industriais ocorre nas cidades médias sem provocar modificação na sua estrutura produtiva industrial, que permanece relativamente especializada nos gêneros tradicionais, é bem possível que a variável Tama-



nho Médio exerça influência na função discriminante no sentido de caracterizar as cidades com maiores estabelecimentos industriais como mais pobres. Já no caso do Salário Médio Industrial, o mais certo é que para aquelas cidades nas quais os salários são maiores, as condições econômicas sejam relativamente melhores e, por isto, o acesso mais fácil de sua população aos itens que caracterizam os níveis de bem-estar é maior, seja porque seus habitantes têm condições financeiras para demandar e adquirir os serviços de infra-estrutura social básica, seja porque, relativamente, estas cidades estão em melhor posição para suprir esta demanda. Portanto, a influência desta variável se dará de forma a forçar a classificação das cidades no grupo das menos pobres.

#### 4.3.3 A Estimativa dos Coeficientes da Função Discriminante

Os coeficientes estandardizados da função discriminante (análogos aos coeficientes beta de qualquer equação de regressão) foram estimados com os seguintes valores:<sup>11</sup>

Proporção de Alfabetizados: — 0,80403

Salário Médio Industrial: — 0,40646

<sup>11</sup> A função estimada apresenta boas qualidades como discriminadora das diferenças de pobreza urbana dos dois grupos de cidades médias. O Apêndice II sintetiza alguns dos resultados numéricos da análise. As variáveis Salários do Setor Industrial Tradicional e Número de Cidades na Área de Influência do Município ou Aglomeração não apresentaram nível *F* suficiente para entrar no processo de estimação da função.

Tamanho Médio dos Estabelecimentos: — 0,17922

Grau de Aglomeração ou Densidade Média: — 0,15798

Conforme se pode ver, a variável Proporção de Alfabetizados (e, por associação, o Número de Pessoas com Nível Médio e Superior) é de longe a variável mais importante da função discriminante e, portanto, que realmente distingue o grupo de cidades médias mais pobres do das menos pobres. A conclusão que se pode tirar deste resultado é a de que um programa de apoio às cidades médias deve dar bastante importância a investimentos na área da educação, de forma a ampliar o acesso à escola, uma vez que, seja como causa, seja como efeito das diferenças de desempenho econômico, o nível educacional tem um peso fundamental nos níveis de bem-estar da população deste conjunto de cidades. Aliás, a este respeito basta verificar que no grupo de cidades mais pobres a proporção média de pessoas alfabetizadas é de 13,56%, enquanto que no outro grupo esta proporção é quase o dobro, ou seja, 26,05%, sem que haja considerável diferença nas variâncias da medida dentro dos grupos. Evidentemente, esta proporção mais elevada se traduz em melhores níveis de produtividade para as cidades do Grupo B, que em sua maioria estão no Sudeste e no Sul, cidades estas que mostraram, na Tabela III.4, diferenças de produtividade média industrial da ordem de mais de 60% quando comparadas com as do Grupo A que são, em sua maioria, das cidades do Nordeste.

As variáveis Salário Médio Industrial e Tamanho Médio dos Estabelecimentos, dada a sua associação, não devem ser analisadas isoladamente. Na verdade, devem ser interpretadas como indicadoras da dimensão industrial destes centros em virtude das associações entre estas variáveis e outras, nas quais o tamanho e o desempenho das atividades industriais se combinam. Isto pode ser visto na Tabela IV.5, que mostra os coeficientes de correlação entre estas variáveis.



TABELA IV.5

## COEFICIENTES DE CORRELAÇÃO ENTRE VARIÁVEIS DA BASE INDUSTRIAL DAS CIDADES MÉDIAS — 1970

Variáveis	1	2	3	4	5	6	7
1. Tamanho Médio dos Estabelecimentos	—						
2. Grau de Industrialização	0,70	—					
3. Número de Empregados do Setor Industrial	0,73	0,84	—				
4. Folha de Salários do Setor Industrial Tradicional	0,56	0,82	0,91	—			
5. Produtividade Industrial	0,58	0,24	0,26	0,09	—		
6. Salário Médio Industrial	0,80	0,58	0,55	0,40	0,77	—	
7. Folha de Salários do Setor Industrial Moderno	0,79	0,55	0,69	0,42	0,57	0,80	—

FONTE (Dados Primários): FIBGE, *Censo Industrial*, 1970.

Assim, embora seus sinais sejam contrários, o efeito líquido destas duas variáveis é negativo sobre a função discriminante. Isto significa que a dimensão da base industrial e sua dinâmica nos centros de porte intermediário funcionam como uma força de melhoria dos níveis de bem-estar de suas populações, já que seu efeito é no sentido de forçar a classificação dos mesmos no grupo dos de menor pobreza urbana. Este resultado é compatível com o fato de que os dois grupos de cidades estão em diferentes estágios de desenvolvimento econômico, sendo que as do Grupo B, menos pobres, já estão alguns passos mais adiantadas no processo de industrialização, com parte da sua PEA mais envolvida em atividades secundárias (Tabela III.3), participando em setores industriais modernos (Tabela III.5), principalmente para as cidades do Sudeste. Desta forma, o pre-

domínio generalizado de atividades terciárias nas cidades médias, que poderia ser interpretado como um elemento de homogeneidade entre estes centros (como entendemos na Seção 3.3), na verdade corresponde a uma fase inicial da industrialização dos centros médios do Grupo A e a uma fase mais avançada deste processo para os do Grupo B. De uma forma geral, para que os do grupo de maior pobreza urbana caminhem em direção a melhores níveis de bem-estar é preciso incentivar a expansão de suas atividades industriais (e, conseqüentemente, das terciárias de suporte a estas), evidentemente, com controle do seu meio ambiente para que os ganhos de bem-estar sejam reais.

O valor positivo para a Densidade Média dos Municípios indica que sua influência é no sentido de discriminar em direção ao grupo de cidades médias mais pobres, portanto compatível com as idéias da ligação entre a pobreza urbana e a densidade populacional. Contudo, parece ser muito mais importante a interpretação do papel desta variável na função discriminante como um indicador da incapacidade das cidades médias em transformar seu desempenho econômico (que é melhor nos centros de maior densidade) em melhores níveis de bem-estar. Ou seja, o seu crescimento econômico não é capaz de gerar um ganho líquido no acesso aos bens e serviços urbanos básicos em função da crescente população destes centros, podendo-se observar que a maior densidade populacional é concomitante com a maior pobreza urbana, como indicado pela função. Do ponto de vista da terapêutica para este problema, não basta advogar o crescimento dos investimentos públicos nos serviços de saúde, educação, água e esgoto, habitação, etc., sem levar em conta um importante determinante do adensamento das populações, que são as migrações. Estas inclusive podem ser aceleradas se as condições de infraestrutura social básica forem elementos de atração de migrantes para estes centros. Esta consideração, entretanto, não pode



ter conseqüências no desenho de um programa de apoio às cidades médias, porque naturalmente ele deve ser limitado e não pode, por conseguinte, resolver tudo. Portanto, a consideração é importante principalmente para enfatizar que problemas locais podem ter causas exógenas e que, no caso específico, a solução tem seus desdobramentos em outros programas da política urbana e na política de desenvolvimento rural.

#### 4.3.4 O Uso da Função para Classificar as Cidades

O método de análise de discriminante também pode ser usado com a finalidade classificatória, utilizando-se a função discriminante para dar escores às cidades e agrupando-as segundo as suas probabilidades de pertencer a um ou ao outro conjunto. A Tabela IV.6 mostra os resultados obtidos pela aplicação deste método às cidades médias que estamos analisando.

Podemos observar que a classificação feita com a função discriminante praticamente coincide com a classificação das cidades médias usando-se o índice de pobreza urbana. Houve cerca de 95% de acerto na classificação inicial, sendo que as exceções ficaram por conta de Lajes (SC), Montes Claros (MG), e Uruguaiana (RS) que, segundo os indicadores que entram na função, devem estar no grupo das cidades médias menos pobres e que segundo os indicadores do bem-estar, medidos pelo índice de pobreza, as colocam entre as mais pobres. Esta contradição mereceria uma investigação para esclarecer se ela é devida a uma aleatoriedade dos indicadores (não se pretende que eles sejam exatos) ou se ela pode ser explicada por condições particulares destes centros.

De uma forma geral, pode-se dizer que os indicadores sócio-econômicos selecionados para caracterizar a pobreza ur-

bana captam muito bem as diferenças estruturais dos dois grupos, ou seja, existe uma inter-relação bem forte entre o funcionamento econômico destes grupos de cidades médias e os níveis

TABELA IV.6

ESCORES DA FUNÇÃO DISCRIMINANTE PARA AS CIDADES MÉDIAS E AS PROBABILIDADES DESTAS CIDADES PERTENCEREM AO GRUPO A (MAIOR POBREZA URBANA) OU AO GRUPO B (MENOR POBREZA URBANA)

Cidades Médias	Escore	Probabilidade de ser Membro	
		Grupo A	Grupo B
Grupo A (Maior Pobreza)			
Petrolina (PE), Juazeiro (BA)	1,533	1,000	0
Mossoró (RN)	1,532	1,000	0
Teresina (PI)	1,246	0,998	0,002
Santarém (PA)	1,057	1,000	0
Vitória da Conquista (BA)	1,367	0,999	0,001
Crato, Juazeiro do Norte (CE)	1,838	1,000	0
Teófilo Otoni (MG)	0,633	0,956	0,044
Parnaíba (PI)	1,411	0,999	0,001
Itabuna, Ilhéus (BA)	1,278	0,998	0,002
Jequié (BA)	1,572	1,000	0
Caruaru (PE)	1,341	0,999	0,001
Sobral (CE)	1,677	1,000	0
Lajes (SC)	-0,012	0,367	0,633 <sup>a</sup>
Montes Claros (MG)	0,025	0,414	0,586 <sup>a</sup>
Cuiabá (MT)	0,170	0,606	0,394
Macapá (AP)	1,337	0,999	0,001
Governador Valadares (MG)	0,230	0,680	0,320
São Luís (MA)	0,195	0,638	0,362
Uruguaiana (RS)	-0,361	0,082	0,918 <sup>a</sup>
Campos (RJ)	0,888	0,986	0,014
João Pessoa (PB)	1,131	0,996	0,004
Campina Grande (PB)	1,007	0,993	0,007
Maceió (AL)	0,655	0,954	0,046
Aracaju (SE)		0,992	0,002
Cachoeira do Sul (RS)	0,230	0,680	0,320

(Continua)



(Conclusão)

Cidades Médias	Escores	Probabilidade de ser Membro	
		Grupo A	Grupo B
Grupo B (Menor Pobreza)			
Vitória (ES)	— 0,403	0,067	0,933
Santa Maria (RS)	0,070	0,474	0,526
Bagé (RS)	— 0,096	0,270	0,730
Barretos (SP)	— 1,272	0,001	0,999
Uberaba (MG)	— 0,438	0,056	0,944
Uberlândia (MG)	— 0,690	0,015	0,985
Marília (SP)	— 0,859	0,006	0,994
Passo Fundo (RS)	— 0,391	0,071	0,929
Itajaí (SC)	— 0,779	0,009	0,991
Pelotas, Rio Grande (RS)	— 0,403	0,067	0,933
Cac. do Itapemirim (ES)	— 0,072	0,296	0,704
Ponta Grossa (PR)	— 0,995	0,003	0,997
Barbacena (MG)	— 0,397	0,096	0,904
Presidente Prudente (SP)	— 0,751	0,011	0,989
Araçatuba (SP)	— 0,740	0,012	0,988
Florianópolis (SC)	— 0,241	0,145	0,855
Londrina (PR)	— 0,226	0,156	0,844
Maringá (PR)	— 0,275	0,124	0,876
Campo Grande (MT)	— 0,396	0,069	0,931
Tubarão (SC)	— 1,155	0,001	0,999
Franca (SP)	— 0,701	0,014	0,986
Criciúma (SC)	— 0,261	0,133	0,867
Joinville (SC)	— 1,709	0	1,000
Araraquara (SP)	— 1,648	0	1,000
Bauru (SP)	— 1,518	0	1,000
São Carlos (SP)	— 1,571	0	1,000
São José do Rio Preto (SP)	— 1,018	0,003	0,997
Ribeirão Preto (SP)	— 1,432	0	1,000
Blumenau (SC)	— 1,215	0,001	0,999
Caxias do Sul (RS)	— 0,837	0,007	0,993

<sup>a</sup> Estas cidades devem ser classificadas no Grupo B segundo a função discriminante estimada.

de bem-estar nos mesmos, representado principalmente pelas condições das habitações e pelo acesso aos serviços sociais básicos.

Assim, embora se reconheça a possibilidade de filtragem dos efeitos benéficos da expansão do desenvolvimento econômicos do País para o escalão intermediário de cidades, no caso

das de porte médio, em particular as mais pobres, um programa de apoio às mesmas tem de atingir diretamente a sua estrutura produtiva para que a pobreza urbana seja reduzida, embora se reconheça que os investimentos na infra-estrutura social sejam mais que necessários e que principalmente os investimentos públicos em educação devem constar de um programa para a melhoria das condições de vida de seus habitantes.

#### 4.3.5

#### Síntese dos Resultados da Análise Discriminante

Como afirmamos, o objetivo desta seção foi o de examinar as diferenças de pobreza urbana nas cidades médias, com a finalidade de verificar que variáveis da sua estrutura econômica e social poderiam servir como indicadoras das diferenças de nível de bem-estar de seus habitantes. Este exame se mostra útil dentro da perspectiva de se adotar um programa de apoio a estes centros urbanos com maior prioridade para a questão da pobreza urbana.

Em resumo, os principais resultados da análise foram os seguintes:

a) Há uma grande concordância entre o índice de pobreza urbana (que sintetiza os indicadores do bem-estar das famílias residentes nestas cidades) e os escores de uma função discriminante (que agrega informações mais relacionadas com o desempenho econômico agregado das mesmas). Assim, o índice capta bem as diferenças econômicas e pode ser usado como instrumento para o delineamento e a avaliação de programas que atinjam o nível de bem-estar das famílias por meio do desenvolvimento destes centros urbanos.



b) Em termos de pobreza urbana, os dois grupos de cidades médias (em geral, do Nordeste e do Sul-Sudeste), são razoavelmente distintos. Isto vem reafirmar os resultados anteriores que mostraram que por trás destas diferenças está o grande desnível econômico e social entre as regiões do País.

c) Os elementos-chave que distinguem as cidades médias da área menos desenvolvida das demais são as diferenças em termos do nível educacional de seus habitantes, da dimensão industrial destes centros e do estágio de desenvolvimento dos mesmos. Obviamente, estes elementos são interdependentes e, por isto, conclui-se que para promover a diminuição dos níveis de pobreza urbana relativa das cidades médias do Nordeste, além de investimentos em infra-estrutura social, também é necessário ampliar a sua base produtiva de modo a melhorar o seu desempenho econômico.

## V

### O CRESCIMENTO ECONÔMICO URBANO E AS CIDADES MÉDIAS

#### 5.1 As Teorias de Crescimento Urbano

O objetivo deste capítulo é o de analisar o potencial de crescimento econômico das cidades médias. Já analisamos no Capítulo III as suas características básicas e no capítulo anterior tivemos a preocupação de estudar a pobreza urbana nestas cidades. Ficou claro que embora sejam necessárias providências de curto prazo para aliviar a pobreza por meio da ampliação da infra-estrutura social e da sua extensão às camadas mais pobres destas cidades, só através da promoção e do apoio ao crescimento econômico das mesmas é que será possível diminuir o elevado índice de subutilização da mão-de-obra nelas incidente, o que é responsável pelo também elevado nível de pobreza urbana. Assim, neste capítulo estaremos interessados



em verificar de que forma as cidades médias do Brasil se colocam comparativamente em termos das condições necessárias para a ocorrência de seu crescimento econômico e para isto teremos que revisar algumas teorias de crescimento urbano, o que faremos a seguir.

Existe uma relativa escassez de teorias e modelos de crescimento urbano em virtude da complexidade do processo de crescimento, da variedade de experiências de urbanização, do reconhecimento de que existem outras variáveis não econômicas, como as de natureza social e cultural, que exercem um papel importante no processo de crescimento urbano e a pobreza de estudos empíricos sobre crescimento urbano que possam ter suas conclusões generalizadas.<sup>1</sup>

Algumas das teorias de crescimento urbano enfatizam a demanda como o elemento causal do processo de expansão das atividades econômicas. Este é o caso da Teoria do Lugar Central e da Teoria de Base Urbana.

A Teoria do Lugar Central originalmente não tinha o propósito de explicar o crescimento urbano. Na realidade, o seu desenvolvimento se deve ao interesse de entender a distribuição espacial das atividades terciárias, ou seja, como a oferta de bens e serviços confrontada com a demanda de consumidores dispersos pelo espaço gera as áreas de mercados para estes bens e serviços e como a concorrência de seus ofertantes determina uma estruturação hierárquica das atividades econômicas exercidas nos lugares centrais.<sup>2</sup> Esta teoria pode ser

<sup>1</sup> Harry W. Richardson, *Urban Economics*, Penguin Modern Economic Texts (England: Middlesex, 1971), p. 79.

<sup>2</sup> Uma exposição da Teoria do Lugar Central pode ser vista em Harry W. Richardson, *Regional Economics, Urban Structure and Regional Change* (Weidenfeld and Nicolson, 1969).

entendida como de crescimento urbano se entendermos que o crescimento de uma cidade é dependente da demanda do seu *hinterland*, ou seja, é dependente do mercado local de bens e serviços ofertados neste centro urbano. O nível de renda e o tamanho populacional delimitam a área de mercado e a variedade de bens e serviços ofertados no centro urbano e estes determinam o nível de renda de seus habitantes. Assim, a variável-chave para o crescimento sustentado da cidade é a demanda dos seus habitantes e da região servida por seus bens e serviços. Desta forma, um tamanho crescente da população de um centro urbano, se significar também um crescimento na renda de seus habitantes, imprimirá, via expansão da demanda, força ao movimento de crescimento econômico da cidade.

A Teoria de Base Urbana também enfatiza a demanda, mas diferentemente da Teoria do Lugar Central, a variável explicativa do crescimento urbano é a exportação. Desta forma, a demanda externa por bens e serviços produzidos na cidade é que ocasiona a modificação no nível de renda por intermédio de um multiplicador da renda gerada pelas exportações. Como a demanda externa é uma variável autônoma na Teoria de Base, incapaz, portanto, de ser explicada a partir de variáveis endógenas, a utilidade da teoria para explicar o crescimento de uma cidade fica restrita ao exame da estrutura produtiva da mesma como, por exemplo, para se verificar se a estrutura é diversificada (neste caso o crescimento ficaria imune a flutuações cíclicas na demanda), se é especializada em setores para os quais a demanda é elástica em relação à renda (neste caso o crescimento seria maior), etc. Na realidade, portanto, a Teoria de Base mostra a necessidade de se estudarem as condições da oferta de bens e serviços exportáveis, no pressuposto de que os fatores de produção estarão disponíveis para satisfazer às necessidades de expansão da produ-



ção.<sup>3</sup> Por este motivo, Blumenfeld refuta a importância que a Teoria de Base dá às exportações como elemento causador do crescimento econômico da cidade dizendo que este, em última instância, é dependente da eficiência das atividades locais que tornam possível a existência de atividades exportadoras. Ou seja, são as economias de aglomeração geradas pelas atividades locais que conseguem atrair atividades exportadoras para a cidade e que tornam possível a expansão da sua renda.<sup>4</sup>

As teorias, aqui apresentadas de forma um tanto ligeira, desconhecem limitações na oferta de fatores produtivos e não atribuem aos mesmos o papel relevante que devem ter para explicar o crescimento de longo prazo de um centro urbano. Elas seriam apropriadas para explicar problemas no crescimento de cidades nas quais houvesse, por exemplo, insuficiência de demanda efetiva e onde o crescimento econômico estivesse limitado por problemas conjunturais. Entretanto, a realidade do crescimento econômico das cidades coloca uma importância capital na capacidade de atração de fatores produtivos e, por isto, é bem-vinda uma teoria que procure explicar a forma pela qual a expansão dos fatores de produção em uma cidade afeta a sua capacidade produtiva.<sup>5</sup> Esta teoria ou

<sup>3</sup> A Teoria de Base Urbana pode ser estudada nos textos de Richardson já indicados e em Samuel Schickler, "A Teoria da Base Econômica Regional: Aspectos Conceituais e Testes Empíricos", in Paulo R. Haddad (ed.), *Planejamento Regional: Métodos e Aplicação ao Caso Brasileiro*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972 e 2.<sup>a</sup> edição 1974), n.º 8, pp. 7-52.

<sup>4</sup> H. Blumenfeld, "The Economic Base of the Metropolis", in *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 21 (1955), pp. 114-132.

<sup>5</sup> Winger teve a primazia desta preocupação. Ver Alan R. Winger, "Modelos Econômicos Urbanos Orientados pela Oferta", in Jacques Schwartzman (org.), *Economia Regional-Textos Escolhidos* (CEDEPLAR, 1977), pp. 363-376.

modelo mostraria que a taxa de crescimento do produto de uma cidade seria funcionalmente dependente das taxas de crescimento da mão-de-obra, do estoque de capital e da taxa de progresso técnico. Teoricamente pode-se dizer que a taxa de progresso técnico e de variação do estoque de capital (ou seja, o investimento líquido) em uma cidade dependem das economias de aglomeração, isto é, das economias de escala, das economias de localização e das economias de urbanização existentes na mesma. Estas economias guardam uma certa relação com o tamanho populacional, pelo menos ao nível da escala dos centros médios, embora escalas maiores possam gerar deseconomias. A taxa de crescimento da mão-de-obra, além de dependente da taxa "natural" de crescimento populacional, depende também da taxa de migração líquida da cidade e esta é uma função do dinamismo econômico da cidade, ou seja, do crescimento do seu produto, já que os imigrantes seriam atraídos para as cidades que oferecem maiores oportunidades de emprego. Verifica-se, assim, que implicitamente está-se atribuindo ao tamanho ou escala demográfica do centro urbano o papel de indutor do seu crescimento.

Tanto as teorias que enfatizam a demanda, quanto o modelo acima esboçado, que enfatiza a oferta, apresentam vantagens e defeitos, não podendo explicar totalmente o crescimento econômico de uma cidade. As experiências urbanas, pelo menos pelo seu lado econômico, refletem a interação da demanda e da oferta e é por isto que utilizaremos ambos os enfoques mais à frente.

## 5.2 As Dimensões Básicas das Cidades Médias

A caracterização das potencialidades de crescimento econômico das cidades médias deve ser feita por meio da utiliza-



ção de um ampla gama de informações que retrate da forma mais abrangente possível a estrutura produtiva destes centros.

Visando atingir este objetivo, foi feita uma análise fatorial que empregou informações de 55 variáveis para as cidades médias relacionadas no Capítulo III.<sup>6</sup> A análise fatorial é um método estatístico multivariado que tem a propriedade de agregar em fatores as variáveis que são interdependentes, reduzindo, assim, de forma apropriada o número de dimensões a serem examinadas. Em outras palavras, o método cria um número menor de variáveis que tem a capacidade de explicar uma parcela considerável da variabilidade do conjunto inicial de variáveis. A utilização da análise fatorial no nosso caso prendeu-se à necessidade de traduzir as informações das 55 variáveis em um número menor de dimensões, mas que consegue retratar adequadamente a situação de cada cidade. Estas dimensões ou atributos estão sendo por nós chamadas de básicas no sentido de que elas exprimem as características mais importantes da estrutura produtiva destas cidades.

Aqui usaremos as três principais dimensões, o Tamanho Funcional Urbano, a Base Industrial Moderna e a Base Industrial Tradicional. As demais dimensões não apresentam maior utilidade para os objetivos deste capítulo.

### 5.2.1 O Tamanho Funcional Urbano: Dimensão I

Grande número de variáveis está altamente associado com o tamanho do centro urbano. São variáveis do tipo População

<sup>6</sup> A análise fatorial feita para esta pesquisa está descrita e analisada em um documento de trabalho que pode ser fornecido a pedido. Aqui só faremos uso dos seus resultados.

TABELA V.1

### TAMANHO FUNCIONAL URBANO — COMPOSIÇÃO DA DIMENSÃO I: CARGAS FATORIAIS DAS VARIÁVEIS COMPONENTES

Variáveis	Carga Fatorial	Variância Devida ao Fator (%)
1 — População Urbana na Sede do Município ou Aglomeração	0,966	93,3
2 — Soma das Rendas da PEA com Renda no Setor Serviços e Comércio	0,960	92,2
3 — População Economicamente Ativa Urbana com Renda	0,957	91,6
4 — PEA com Renda do Setor Serviços e Comércio	0,953	90,8
5 — Emprego no Setor Serviços e Comércio	0,952	90,6
6 — PEA com Renda no Município ou Aglomeração	0,938	88,0
7 — População do Município ou Aglomeração	0,929	86,2
8 — Soma das Rendas da PEA com Renda no Setor Urbano	0,877	76,9
9 — Soma das Rendas da PEA com Renda	0,877	76,9
10 — Receita Total do Setor Serviços e Comércio	0,712	50,7
11 — Folha de Salários dos Setores Serviços e Comércio	0,709	50,3
12 — Receita Tributária Municipal	0,622	38,7
13 — Proporção entre as Variáveis 2 e 9	0,570	32,5
14 — Número de Cidades na Área de Influência do Município/Aglomeração (ponderado)	0,553	30,6
15 — Grau de Aglomeração ou Densidade Média do Município	0,522	27,2



Urbana ou População Total, População Economicamente Ativa, etc. Este tipo de variável, quando relacionado com variáveis indicadoras do potencial econômico ou de mercado, como por exemplo Renda Urbana, Receita do Setor de Serviços, Receita Tributária, etc., passa a indicar a posição de cada cidade na hierarquia nacional de tamanhos dos centros urbanos.

Além da presença das variáveis acima mencionadas, pode-se observar que várias variáveis que representam o setor terciário também estão associadas ao Fator ou Dimensão I. É o caso, por exemplo, da PEA com renda do Setor Serviços e Comércio, a Receita Total também deste setor. Isto não nos surpreende porque é perfeitamente compatível com a Teoria do Lugar Central.

Na Tabela V.1 apresentamos a composição da Dimensão I, qual seja a relação das principais variáveis que mais se associam ao que convencionamos chamar de Tamanho Funcional Urbano.

### 5.2.2 A Base Industrial Moderna: Dimensão II

As cidades também diferem entre si de acordo com a estrutura e a natureza de sua base econômica. Convém alertar que este conceito, na forma como está sendo utilizado aqui, nada tem a ver com a Teoria de Base de Exportação na Economia Regional. Aqui a idéia de base econômica se prende à noção de um conjunto de atividades produtivas que gera o produto agregado de uma cidade. Assim, estamos definindo a Dimensão II como a Base Industrial Moderna porque tem associado a ele um conjunto de variáveis que, em termos de importância relativa, se referem mais ao Setor Industrial Mo-

TABELA V.2  
BASE INDUSTRIAL MODERNA — COMPOSIÇÃO  
DA DIMENSÃO II: CARGAS FATORIAIS  
DAS VARIÁVEIS COMPONENTES

Variáveis	Carga Fatorial	Variância Devida ao Fator (%)
1 — Folha de Salários do Setor Industrial Moderno	0,945	89,3
2 — Valor Bruto da Produção do Setor Industrial	0,932	86,9
3 — Valor Bruto da Produção do Setor Industrial Moderno	0,921	84,8
4 — Salário Médio Industrial (Folha de Salários/Emprego)	0,836	69,9
5 — Emprego no Setor Industrial Moderno	0,831	69,0
6 — Folha de Salários do Setor Industrial	0,813	66,0
7 — Tamanho Médio dos Estabelecimentos (Niehans)	0,792	62,7
8 — Soma das Rendas da PEA com Renda do Setor Industrial	0,706	49,8
9 — Produtividade Industrial (Valor Transf. Ind./Emprego)	0,687	47,2
10 — Proporção da Renda Industrial na Renda Total	0,679	46,1
11 — PEA com Renda no Setor Industrial	0,566	32,0

dermo da economia do que ao Setor Industrial em geral. É o caso das variáveis Folha de Salários do Setor Industrial Moderno e o Valor Bruto da Produção do mesmo Setor.

A Tabela V.2 mostra a composição de variáveis da Dimensão Base Industrial Moderna.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Como era de se esperar, várias destas variáveis referem-se ao Setor Industrial como um todo.



**5.2.3**  
**A Base Industrial**  
**Tradicional: Dimensão III**

A Tabela V.3 identifica quais são as variáveis componentes desta dimensão. Deve-se dizer que há uma interligação entre esta dimensão e a Dimensão II, pois são compostas por variáveis que caracterizam um mesmo aspecto da estrutura urbana, a sua base industrial.

A Dimensão III parece ser um subgrupo da Dimensão II apenas pelo fato desta contar com um maior número de variáveis de caráter descritivo mais geral, como, por exemplo, o Valor Bruto da Produção do Setor Industrial, a Folha de Salários do Setor Industrial e a PEA com renda no Setor Industrial, enquanto que a Dimensão III é composta por variáveis mais específicas, como o Valor Bruto da Produção do Setor Industrial Tradicional e a Folha de Salários do mesmo Setor.

TABELA V.3  
 BASE INDUSTRIAL TRADICIONAL — COMPOSIÇÃO  
 DA DIMENSÃO III: CARGAS FATORIAIS  
 DAS VARIÁVEIS COMPONENTES

Variáveis	Carga Fatorial	Variância Devida ao Fator (%)
1 — Folha de Salários do Setor Industrial Tradicional	0,856	73,3
2 — Número de Empregados do Setor Industrial Tradicional	0,855	73,1
3 — Grau de Industrialização do Município/Aglomeração	0,744	55,3
4 — Número de Empregados do Setor Industrial	0,733	53,7
5 — Valor Bruto da Produção do Setor Industrial Tradicional	0,634	40,2

**5.2.4**  
**As Teorias de Crescimento**  
**Urbano e as Dimensões**  
**Básicas**

Pode-se fazer uma ligação entre as teorias de crescimento urbano esboçadas no início deste capítulo e as três dimensões básicas que foram extraídas para as cidades médias.

Vamos, em primeiro lugar, examinar a dimensão Tamanho Funcional Urbano. Conforme notamos, esta dimensão pode ser relacionada com a Teoria do Lugar Central porque ela expressaria ou conteria elementos que delimitariam o tamanho do mercado interno de cada cidade média e, ao mesmo tempo, a diversidade de bens e serviços oferecidos em cada uma delas. Já vimos que na composição ou definição do Tamanho Funcional Urbano estão presentes variáveis como o tamanho da população urbana, a arrecadação tributária do município, a PEA urbana com renda, e uma série de variáveis do setor de serviços. Além destas, também aparecem variáveis como o número de cidades na área de influência do município e a densidade média do mesmo. Ora, todas estas variáveis são uma *proxy* de definição do mercado para os bens e serviços produzidos na cidade, ingrediente fundamental da Teoria do Lugar Central. Podemos entender, portanto, que as cidades médias que estiverem mais bem situadas em termos desta dimensão são aquelas que têm condições de ofertar bens e serviços que requerem áreas de mercado maiores do que aquelas apresentadas pelas outras cidades. Como sabemos, através da teoria, que se um lugar central tem condições de ofertar um bem ou serviço de ordem  $n$ , ele também as tem de proporcionar os bens e serviços de ordem menor que  $n$ , ou seja,  $n - 1$ ,  $n - 2$ , ..., então as cidades médias mais bem situadas na dimensão Tamanho Funcional Urbano potencialmente apre-



sentam condições mais favoráveis para o crescimento de sua renda agregada.

As Dimensões II e III, Base Industrial Moderna e a Base Industrial Tradicional, se confundem e na realidade traduzem a situação de cada uma das cidades em termos do seu envolvimento ou participação nas atividades industriais. Se utilizarmos cada uma das dimensões, como fizemos para estabelecer duas hierarquias das cidades médias segundo estas dimensões, verificaremos que não haverá diferenças grandes das posições destas cidades nos quartis destas distribuições. Desta forma, a Dimensão II pode ser interpretada como a dimensão industrial destas cidades e, assim, os escores medem a importância relativa das atividades industriais nestes centros urbanos.

Sabemos que a localização de uma atividade industrial pode ter explicações fora do âmbito da Economia, mas não resta a menor dúvida que para aquelas indústrias que têm uma orientação para o mercado, as orientadas para atividades complementares e as *foot-loose*, todas sofrem uma indução locacional por parte das economias de aglomeração porventura existentes. Por isto, podemos interpretar que a hierarquia atual das cidades médias, segundo a base industrial das mesmas, reflete um passado recente de condições diversas de economias de escala, de localização e de urbanização que provocaram um fluxo diferenciado de capital, de mão-de-obra e de progresso técnico nestas cidades, e que permitiu o crescimento econômico variado destes centros. Além disso, e o que é mais importante, estas diferenças representam vantagens locacionais acumuladas que irão condicionar o futuro crescimento destas cidades e, neste caso, podem ser usadas como condições potenciais de crescimento diferenciado das mesmas.

Desta forma, montamos o seguinte quadro analítico: a Dimensão I (o Tamanho Funcional Urbano) mostrará as limitações relativas de crescimento do ponto de vista da demanda

de bens e serviços produzidos nestes centros, enquanto que a Dimensão II (a Base Industrial Moderna, ou melhor, a Base Industrial) mostrará as restrições comparadas de crescimento do ponto de vista da oferta de fatores de produção. A tabela que mostramos abaixo sintetiza este esquema analítico.

Nas posições {1, 2, 5 e 6} estarão relacionadas as cidades médias que apresentavam em 1970 melhores potencialidades porque, em termos relativos, tinham um Tamanho Funcional Urbano maior que as demais e porque sua Base Industrial era superior à das outras cidades. A situação extremamente oposta a esta é a das cidades colocadas nas posições {11, 12, 15 e 16}, para as quais as desvantagens relativas são maiores em ambas as dimensões. As posições {9, 10, 13 e 14} e {3, 4, 7 e 8} retratam condições intermediárias entre estes dois extremos, sendo que para o primeiro conjunto as desvantagens estavam em termos de Tamanho Funcional e, para o segundo, as desvantagens se referem a uma menor Base Industrial. Dentro de cada um destes conjuntos de posições ainda é possível distinguir

TABELA V.4  
CLASSIFICAÇÃO DAS CIDADES MÉDIAS  
SEGUNDO SUAS POTENCIALIDADES  
DE CRESCIMENTO ECONÔMICO <sup>a</sup>

		(Quartis)			
		Base Industrial			
		$Q_1$	$Q_2$	$Q_3$	$Q_4$
Tamanho	$Q_1$	1	2	3	4
Funcional	$Q_2$	5	6	7	8
Urbano	$Q_3$	9	10	11	12
	$Q_4$	13	14	15	16

<sup>a</sup> Os quartis se referem a pontos das distribuições decrescentes de escores das Dimensões I e II.



variações, como, por exemplo, a posição 1 é a mais favorável e a 6 a menos favorável do conjunto {1, 2, 5 e 6}.

A classificação analítica que acabamos de montar tem dupla finalidade, uma ligada a um interesse voltado para verificar se estas potencialidades diversas se revelaram efetivas em termos do crescimento econômico diferenciado após 1970, e outra relacionada com sugestões de medidas diferenciadas de política econômica visando apoiar o crescimento destas cidades de porte médio.

No que toca às medidas de uma política de apoio às cidades médias podemos antever, usando a classificação adotada, que as mesmas ficarão restritas às seguintes situações:

*Cidades colocadas nas posições {1, 2, 5 e 6}* — Estas apresentam relativamente as melhores condições necessárias para o seu crescimento econômico. Se este não estiver ocorrendo de forma adequada ou esperada, é bem provável que isto decorra do fato de existirem oportunidades de investimento em centros urbanos maiores que competem na atração de tais empreendimentos. Obviamente, com isto não queremos ignorar algumas dificuldades muito específicas, como por exemplo problemas com transporte interurbano, que podem restringir o crescimento de uma determinada cidade. Considerações deste tipo estão afastadas da nossa análise porque exigiriam um estudo particular de cada cidade, o que está fora das nossas possibilidades atuais.

De uma forma geral, é bem provável que estas cidades estejam tendo um crescimento apreciável e que para as mesmas o que deve ser estimulado é a pesquisa e a promoção de oportunidades de investimentos.

*Cidades colocadas nas posições {3, 4, 7 e 8}* — Estas têm um bom Tamanho Funcional e por isso atividades que demandem um considerável mercado local e/ou regional aí não

encontrarão restrições. As deficiências relativas estão ligadas a sua Base Industrial, que é reduzida. Isto poderia parecer uma contradição na medida em que nos lembrarmos que, conforme dissemos há alguns parágrafos, um maior tamanho significaria maiores economias de aglomeração e daí a maior oferta de fatores de produção que atrairia investimentos industriais. Embora isto seja, em geral, verdadeiro, não podemos nos esquecer que entre as cidades médias estão centros urbanos que são capitais de Estados e que, por isso, têm funções administrativas que explicam o seu maior Tamanho Funcional, seja porque o Governo é o principal empregador nas mesmas, seja porque as atividades terciárias induzidas pelas funções públicas geram um mercado relativamente amplo.

Para as cidades que estão nestas posições, o que se verifica é que elas podem ter uma estrutura industrial mais ampla e que as atividades que exigem um mercado local e/ou regional teriam condições, em princípio, de aí se localizarem. Para aquelas que estão especializadas no setor terciário, é o caso de se verificar se a especialização será suficiente para promover o crescimento econômico da cidade e a melhoria do nível de bem-estar da sua população. É bem provável que para estas cidades seja necessária a adoção de uma política que privilegie investimentos industriais nas mesmas.

*Cidades colocadas nas posições {9, 10, 13 e 14}* — As cidades médias nelas situadas devem ter uma boa Base Industrial, mas um Tamanho Funcional Urbano relativamente reduzido. Da mesma forma do caso anterior, isto pareceria uma contradição. A possível explicação para este caso é a de que as atividades industriais existentes nestes centros urbanos devem estar ligadas ao mercado nacional (e, por isso, pouco importando o tamanho do mercado local e/ou regional) e/ou de que tais atividades não geram efeitos significativos sobre as



atividades locais, seja por vazamento na renda pela compra de insumos importados, ou por falta de ligações para a frente.

Se este diagnóstico estiver correto, a promoção industrial nestes centros urbanos possivelmente estará ligada à necessidade de complementar as atividades econômicas com expansão da produção de bens locais e/ou regionais e daqueles que possam deixar na cidade maior apropriação de renda que a sua presente base industrial atualmente permite.

*Cidades colocadas nas posições {11, 12, 15 e 16}* — Os centros urbanos situados nestas posições relativas mostrarão deficiências do lado da demanda e do lado da oferta. Para estas cidades, portanto, a atenção de um programa de apoio tem que ser maior do que a dispensada para as demais porque apresentarão um nível de desenvolvimento econômico bem menor. Aí, com toda a certeza, estarão muitas cidades do Nordeste e é onde aparecerão as cidades com maior nível de pobreza urbana. Por isso mesmo, acreditamos que para estes centros há necessidade de se criar ou expandir uma infra-estrutura econômica (sem se esquecer da social) que possibilite a ampliação da estrutura produtiva, seja através de programas de distritos industriais, de melhoria de meios de comunicação e de transportes e de maior articulação entre as atividades primárias e as dos demais setores, já que vimos no Capítulo III que muitas destas cidades são entrepostos comerciais. Haverá de se usar todo o estoque de instrumentos para que sejam atraídos empreendimentos para estes centros urbanos de forma a fazer com que seu próprio mercado se expanda. Do ponto de vista social, tendo em vista a extensão da pobreza urbana nelas existente, será mister não aguardar a médio e longo prazo de maturação de investimentos nelas feitos e implementar, antes de mais nada, programas de transferência de renda real via investimentos públicos.

### 5.3 As Cidades Médias Brasileiras e Seu Potencial de Crescimento Econômico

Utilizando os escores da Dimensão I (Tamanho Funcional Urbano) e da Dimensão II (Base Industrial Moderna) e usando os argumentos desenvolvidos nas seções anteriores, podemos relacionar as cidades médias segundo as suas condições potenciais necessárias para alcançar diferentes níveis de crescimento econômico.<sup>8</sup> A relação é a seguinte:

#### *Maior Potencialidade*

- Posição 1:* Vitória, Juiz de Fora, Volta Redonda, Ribeirão Preto, Sorocaba, Jundiaí, São José dos Campos, Piracicaba, Londrina, Pelotas.
- Posição 2:* São Luís, João Pessoa, Maceió, Bauru, São José do Rio Preto.
- Posição 5:* Taubaté, Americana, Blumenau, Joinville, Caxias do Sul.
- Posição 6:* Uberlândia, Presidente Prudente, Araraquara, Ponta Grossa, Maringá, Campo Grande.

#### *Potencialidade Intermediária I*

- Posição 3:* Aracaju, Campos, Florianópolis.
- Posição 7:* Feira de Santana, Governador Valadares, Uberaba, Araçatuba, Santa Maria.
- Posição 8:* Teresina, Campina Grande, Itabuna.

<sup>8</sup> Não houve nenhuma cidade classificada nas posições 4 e 13.



### *Potencialidade Intermediária II*

*Posição 9:* Franca, Limeira, São Carlos.

*Posição 10:* Poços de Caldas, Nova Friburgo, Marília, Rio Claro, Guaratinguetá, Lajes.

*Posição 14:* Macapá, Criciúma.

### *Menor Potencialidade*

*Posição 11:* Montes Claros, Paranaguá, Passo Fundo.

*Posição 12:* Juazeiro do Norte, Caruaru, Vitória da Conquista, Cuiabá.

*Posição 15:* Cachoeiro do Itapemirim, Sete Lagoas, Barretos, Itajaí, Tubarão.

*Posição 16:* Santarém, Parnaíba, Sobral, Mossoró, Garanhuns, Jequié, Alagoinhas, Teófilo Otoni, Barbacena, Uruguaiana, Bagé, Cachoeira do Sul.

Coerentemente, as cidades médias que maior potencialidade de crescimento apresentavam em 1970 eram centros urbanos quase totalmente do Sudeste e do Sul, em particular de São Paulo — o centro dinâmico do País — sendo as exceções as cidades de São Luís, João Pessoa e Campo Grande. Compreende-se que as duas primeiras aí apareçam pelo fato de serem capitais estaduais, e por isso apresentarem um conjunto de condições necessárias ao crescimento semelhante às demais, que são cidades onde o setor industrial é importante na atividade global. O caso de Campo Grande talvez reflita o grande crescimento da cidade nas últimas décadas em função de ser um centro de suporte das atividades agropecuárias da região. Hoje, Campo Grande tornou-se a capital de Mato Grosso do

Sul e isto, presumidamente, ratifica e reforça o resultado que encontramos.

No lado extremamente oposto, ou seja, o de menor potencialidade, encontravam-se principalmente as cidades médias do Nordeste e algumas do Centro-Sul, como Montes Claros, Paranaguá, Passo Fundo, Cuiabá, Cachoeiro do Itapemirim, Sete Lagoas, Barretos, Itajaí, Tubarão, Teófilo Otoni, Barbacena, Uruguaiana, Bagé e Cachoeira do Sul. No caso das do Nordeste isso já era esperado, em função das diferenças regionais de desenvolvimento econômico entre as cidades médias a que fizemos referência anteriormente. Para as do Centro-Sul, a explicação reside não só na questão do seu reduzido tamanho funcional, em termos relativos, mas também, em geral, da sua especialização em atividades terciárias ligadas às atividades do setor primário e daí a sua semelhança com as do Nordeste.

Quanto às cidades médias de Potencial Intermediário I e II, as diferenças são nítidas e bem coerentes com os atributos que são utilizados para classificação, pois obviamente, por exemplo, Franca, Limeira e São Carlos, de um lado, e Aracaju, Campos e Florianópolis têm vantagens e desvantagens em termos de Tamanho Funcional e de Base Industrial que se contrabalançam para colocá-las na mesma categoria intermediária de potencial de crescimento econômico, embora com distinções específicas que as fazem dessemelhantes para efeito de utilização de instrumentos de política econômica. No caso de Aracaju, Campos e Florianópolis, a solução para seu crescimento provavelmente estará ligada à expansão da base produtiva, enquanto que para Franca, Limeira e São Carlos a medida apropriada será a diversificação da estrutura produtiva industrial. Outro exemplo semelhante a este é o de Macapá e Criciúma, de um lado, e Teresina, Campina Grande e Itabuna, de outro, que exigem, respectivamente, as mesmas políticas de apoio.



#### 5.4 O Crescimento das Cidades Médias após 1970

Ficou claro nas seções anteriores que as potencialidades relativamente diferenciadas das cidades médias refletiam em 1970 as variadas condições necessárias mostradas por estes centros urbanos, condições estas que atestavam a existência de limites ao seu crescimento, mas que não poderiam ser entendidas como restrições absolutas, já que outros fatores, principalmente de natureza exógena, poderiam induzir um dinamismo diferente do previsto. As razões para isto são fáceis de se entender, pois o próprio desenvolvimento econômico nacional deve ter provocado alterações nas condições prevaletentes naquele ano e mesmo algumas políticas setoriais do Governo podem ter estimulado ou impedido o crescimento de alguns dos centros de porte médio.

O objetivo desta seção, portanto, é o de confrontar aquilo que era previsto em função das condições, digamos "naturais", e o que ocorreu nestes centros no período mais recente. Fazer esta comparação resulta ser uma tarefa difícil em virtude da inexistência de informações apropriadas para medir o crescimento do produto destas cidades. Para contornar esta dificuldade faremos uso de uma variável que julgamos possa ser considerada uma *proxy* para o nível de atividade econômica, qual seja, a Arrecadação de Tributos Federais. Estamos, naturalmente, cientes das limitações desta variável para representar o desempenho das atividades produtivas a nível municipal, principalmente em razão da sistemática de arrecadação destes tributos e da manipulação das alíquotas através da política fiscal do Governo, mas de uma forma geral e agregada como a utilizamos é possível que suas desvantagens sejam superadas. Preferiu-se utilizar a informação sobre tributos federais (praticamente IPI

e IR) porque são mais relacionados com o Produto e porque o ICM, um tributo estadual, tem procedimentos muito diferentes de estimação de valor adicional a nível municipal para cada Estado.

A Tabela V.5 mostra a arrecadação média para cada grupo de cidades médias em 1970 e 1976, a preços constantes. O Apêndice III relaciona os valores de cada cidade a preços correntes.

Confirmam-se as expectativas de que o nível de atividade econômica é bem maior no grupo de cidades médias de Maior Potencialidade de crescimento. Isto pode ser observado, olhando-se os valores da Arrecadação Média de Tributos Federais, tanto em 1970, quanto em 1976. Nas cidades de Maior Poten-

TABELA V.5

ARRECADAÇÃO MÉDIA DE TRIBUTOS FEDERAIS  
SEGUNDO GRUPOS DE CIDADES MÉDIAS E SUAS  
TAXAS DE CRESCIMENTO NO PERÍODO 1970/76 <sup>a</sup>

(Mil Cruzeiros de 1970)

Grupos	1970 <sup>b</sup>	1976 <sup>c</sup>	Taxa de Crescimento Anual
Maior Potencialidade	28.108	75.227	17,8
Potencialidade Intermediária I	10.545	29.475	18,7
Potencialidade Intermediária II	14.681	32.417	14,1
Menor Potencialidade	4.536	15.505	22,7
Todas as Cidades Médias	15.515	41.789	18,0

<sup>a</sup> As cidades contidas em cada grupo estão relacionadas no texto.

<sup>b</sup> IBGE — Conselho Nacional de Estatística, *Boletim de Informações Básicas*, 1970.

<sup>c</sup> Ministério da Fazenda — CIEF, *Arrecadação de Tributos Federais*, 1976.



cialidade, a média é aproximadamente cinco vezes maior que a média das de Menor Potencialidade. Por outro lado, o nível de atividade econômica nos centros de porte médio de Potencialidade Intermediária II mostrou-se maior que nos de Potencialidade Intermediária I, sendo que a diferença deve resultar do fato do primeiro grupo possuir uma Base Industrial superior ao do segundo grupo, ou seja, a maior Base Industrial daqueles centros médios corresponderia a um estágio mais avançado de desenvolvimento econômico. Aliás, isto era natural de se esperar porque neste grupo estão relacionadas várias cidades do Sudeste.

Se em termos de nível da atividade econômica a classificação analítica encontra respaldo positivo nos dados, do ponto de vista da dinâmica do crescimento, que é o que mais nos importa, o mesmo não pode ser dito. Observe-se que os centros de porte médio de Menor Potencialidade foram os que mais cresceram no período, 22,7% ao ano, o que pode representar uma superestimação do crescimento do seu Produto (já que o PIB real do Brasil cresceu 10,6% ao ano no período 1970/76), superestimação esta, contudo, que não invalida a comparação que estamos fazendo, já que ela se reproduziria nos demais grupos de cidades.

Por outro lado, observa-se também que o grupo de cidades médias de Potencialidade Intermediária II teve um desempenho, no período em análise, abaixo do crescimento de todas as cidades de porte médio em consideração, ou seja, de 14,1% ao ano, enquanto que a média foi de 18%. Os dois outros grupos, aliás, que correspondem ao maior Tamanho Funcional Urbano, tiveram taxas de crescimento próximas das médias. Assim sendo, note-se que:

- a) O Maior Potencial de algumas cidades médias não se efetivou em maiores taxas de crescimento no período 1970/76;

- b) As que mais cresceram no período foram as que em 1970 apresentavam Menor Potencialidade de crescimento; e
- c) Entre as de mesmo nível de Potencialidade, o nível Intermediário, cresceram mais no período aquelas de maior Tamanho Funcional Urbano e menos as de maior Base Industrial.

A discrepância entre o potencial e o efetivo ou realizado não nos surpreende no sentido de que, conforme chamamos a atenção acima, o potencial refletia condições necessárias de demanda e de oferta para o crescimento em 1970, condições estas que poderiam vir a ser aproveitadas diferencialmente se os recursos a investir não localizados em áreas metropolitanas tivessem liberdade e mobilidade bastante para aproveitar as vantagens comparativas nas cidades médias. O que deve ter ocorrido no período 1970/76 é que outras condições, extralocais, e investimentos autônomos feitos ou induzidos pelo Governo são responsáveis pelas diferenças observadas. Se isto for verdade, este resultado, longe de destruir o esquema analítico e todo o arcabouço teórico que utilizamos, serve para mostrar que, principalmente através da intervenção do Governo, por meio de ações que privilegiem as cidades de porte médio de potencialidade "natural" reduzida (como aquelas das regiões menos desenvolvidas), pode-se alterar a evolução esperada do desenvolvimento destas cidades, provocando melhorias na sua base produtiva e ensejando uma redução nos seus elevados níveis de pobreza.

Com relação às cidades médias de Potencialidade Intermediária I e II, sabemos que a diferença de dimensão industrial entre os dois grupos reside na maior Base Industrial do segundo. Uma possível explicação para o pior desempenho deste grupo de cidades médias encontra-se na composição seto-







mente abaixo e acima da média. Nos casos de São Carlos, Limeira e Poços de Caldas (que têm praticamente os mesmos Índices de Especialização em Indústrias Tradicionais), o maior crescimento desta última tem muito a ver com as dimensões do seu mercado, já que é um centro do nível 3a (estando na área de influência de Campinas, um centro muito dinâmico), enquanto São Carlos é do nível 3b e Limeira do nível 4a.<sup>9</sup>

- b) Para as cidades de Potencialidade Intermediária I impõe-se a diversificação da estrutura industrial, muito concentrada em setores tradicionais. Sua base produtiva propiciou boas taxas de crescimento no período em análise, mas parece claro que investimentos industriais que ampliem os demais setores produtivos poderiam melhorar ainda mais seu desempenho. Isto não significa exclusividade em investimentos industriais, já que se sabe que algumas destas cidades são centros de comercialização de produtos da agricultura e da pecuária e, por isto, empreendimentos nestes setores trariam benefícios para estas cidades e para as cidades que estão em sua área de influência.

Embora em termos agregados, o desempenho das cidades médias de Maior Potencialidade de crescimento não tenha, no período examinado, correspondido às expectativas, na realidade a dinâmica individual de alguns destes centros mostrou-se coerente com as suas condições de demanda e de oferta. A Tabela V.7 mostra as taxas de crescimento da Arrecadação Tributária Federal nestes centros.

<sup>9</sup> FIBGE, *Geografia do Brasil — Região Sudeste* (1977), pp. 655-656.

TABELA V.7

TAXAS REAIS ANUAIS DE CRESCIMENTO DA ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL NO PERÍODO 1970/76 NAS CIDADES MÉDIAS DE MAIOR POTENCIALIDADE DE CRESCIMENTO

Cidades	Taxas	Cidades	Taxas
Taubaté	47,7	Americana	15,3
Vitória	28,9	Ponta Grossa	14,9
São José dos Campos	28,2	Ribeirão Preto	14,9
Uberlândia	27,7	Araraquara	14,0
Campo Grande	27,3	Joinville	13,6
São José do Rio Preto	25,2	Volta Redonda	13,1
Piracicaba	25,0	Presidente Prudente	12,9
Maceió	24,9	Sorocaba	12,8
Maringá	20,4	São Luís	8,6
João Pessoa	19,7	Juiz de Fora	8,5
Londrina	17,1	Blumenau	7,9
Pelotas	16,7	Jundiaí	7,5
Caxias do Sul	15,9	Bauru	3,6

FONTES: IBGE — Conselho Nacional de Estatística, *op. cit.*; Ministério da Fazenda — CIEF, *op. cit.*

As maiores taxas de crescimento neste grupo de cidades (acima de 22% ao ano — a média de crescimento das cidades de Menor Potencialidade) aparecem principalmente para centros urbanos localizados no macroeixo do vale do Paraíba (como São José dos Campos e Taubaté) e nas regiões de influência da área metropolitana de São Paulo (como Uberlândia, São José do Rio Preto e Campo Grande). Ao que tudo indica, Presidente Prudente, que também se localiza nesta mesma região, não teve meios de aproveitar suas próprias condições favoráveis, nem das vantagens de beneficiária do dinamismo de São Paulo. O melhor desempenho daqueles centros de porte médio principalmente os do macroeixo, deve-se não só às melhores condições para o crescimento, mas também



como resultado de grandes investimentos industriais que vieram a ser feitos fora daquela área metropolitana.

As baixas taxas de Ribeirão Preto, Araraquara e principalmente de Bauru são decorrentes de um certo arrefecimento no seu crescimento, já manifestado na década de 70. Geiger sugere que no caso de Ribeirão Preto e Bauru este arrefecimento se deve a problemas com a expansão de suas antigas indústrias, enquanto que Araraquara mostrava sinais de estagnação na década anterior.<sup>10</sup> As sugestões de política para melhorar o desempenho de um centro como Bauru depende de um diagnóstico específico que levante os principais problemas da sua estrutura produtiva, principalmente das suas antigas indústrias, em grande parte do grupo dos setores tradicionais, responsáveis por um baixo nível de produtividade média da sua mão-de-obra industrial.<sup>11</sup>

Volta Redonda e Juiz de Fora, ambas na área de influência do Rio de Janeiro, mostraram taxas baixas de crescimento no período, talvez em decorrência de uma menor expansão desta metrópole no início desta década. A situação de Juiz de Fora também se explica pela falta de dinamismo de sua base de exportação, praticamente ligada ao setor de têxteis e de produtos alimentares. Esta situação deve estar-se modificando agora em virtude dos investimentos industriais que lá se estão localizando. O caso de Volta Redonda também pode exprimir o problema de falta de complementaridade de sua estrutura produtiva, já que as ligações intersetoriais de sua principal atividade ocorrem fora daquela cidade.

<sup>10</sup> Pedro P. Geiger, "As Dimensões Espaciais da Urbanização no Brasil", in *Revista de Administração Pública*, vol. 12 (abril/junho de 1978), p. 109.

<sup>11</sup> A produtividade de Bauru em 1969 (VTI/Mão-de-Obra), era de 13 mil cruzeiros, enquanto que para as cidades médias do Sudeste era de 22 mil cruzeiros e para o conjunto de cidades médias brasileiras era de 18 mil cruzeiros

Americana, Blumenau, Joinville e Caxias do Sul poderiam ter mostrado melhores taxas de crescimento, mas, de certa forma — em função de suas condições na dimensão Tamanho Funcional Urbano — as suas taxas são coerentes com o seu tamanho, inferior ao dos demais centros médios de Maior Potencialidade.

Deixamos para o final desta análise o exame do desempenho, no período 1970/76, das cidades médias componentes do grupo que classificamos como o de Menor Potencialidade de crescimento econômico. Já vimos que este grupo de cidades foi o que teve maior taxa de crescimento da Arrecadação Tributária Federal. A tabela seguinte mostra o desempenho individual destes centros no período acima mencionado.

TABELA V.8

TAXAS REAIS ANUAIS DE CRESCIMENTO DA ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL NO PERÍODO 1970/76 NAS CIDADES MÉDIAS DE MENOR POTENCIALIDADE DE CRESCIMENTO

Cidades	Taxas	Cidades	Taxas
Paranaguá	44,7	Jequié <sup>a</sup>	19,0
Barretos	40,8	Sete Lagoas	18,7
Cuiabá	33,9	Caruaru <sup>a</sup>	18,3
Santarém <sup>a</sup>	31,1	Uruguaiana <sup>a</sup>	17,2
Cachoeira do Sul <sup>a</sup>	27,5	Alagoinhas	15,6
Montes Claros <sup>a</sup>	25,2	Tubarão	15,4
Bagé	23,9	Teófilo Otoni <sup>a</sup>	15,1
Itajaí	23,4	Passo Fundo	14,4
Mossoró <sup>a</sup>	21,1	Parnaíba <sup>a</sup>	14,0
Cach. do Itapemerim	20,5	Juazeiro do Norte <sup>a</sup>	13,3
Garanhuns	20,3	Sobral <sup>a</sup>	7,2
Vitória da Conquista <sup>a</sup>	19,9	Barbacena	3,7

FONTES: IBGE — Conselho Nacional de Estatística, *op. cit.*; Ministério da Fazenda — CIEF, *op. cit.*

<sup>a</sup> Cidades médias que apresentam relativamente maiores índices de pobreza urbana. A definição deste índice encontra-se no Capítulo IV.



Esta tabela mostra que uma parcela considerável destes centros urbanos apresentou um dinamismo na arrecadação destes tributos bem superior à média que, conforme vimos, foi de 18% ao ano. Não temos condições, nem é nossa preocupação atual, de entender e explicar como estas cidades obtiveram taxas de crescimento como as observadas. É bem verdade que a característica comum a estes centros é a de terem uma predominância acentuada de atividades terciárias principalmente na comercialização na sua estrutura produtiva e, por isso, algumas novas atividades ligadas ao setor secundário que possam ter surgido no período, por menor que sejam, tenham gerado uma variação na receita tributária substancial em vista de uma possível base muito reduzida no ano inicial, 1970. Poder-se-ia alegar, também, que estas taxas refletiriam uma ação maior de fiscalização e controle da Secretaria da Receita Federal nos últimos anos e, portanto, este crescimento não significaria uma expansão real da economia destas cidades. Este argumento, embora aceitável, se estenderia aos demais centros de porte médio e poderia invalidar toda a análise que está sendo feita. Julgamos, entretanto, que o argumento é aceitável apenas parcialmente, aplicando-se possivelmente a algumas cidades particulares, e não de maneira geral, mesmo porque estamos muito mais interessados no desempenho agregado destes centros do que nas suas taxas individuais.

A Tabela V.8 coloca duas questões que nos parecem importantes discutir, quais sejam:

1 — Na tabela aparecem assinaladas com (a) as cidades médias componentes destes grupos, cidades estas que relativamente são as mais pobres, conforme definição de pobreza urbana usada no Capítulo IV. Algumas das cidades que mais cresceram estão no conjunto das mais pobres, como Santarém, Cachoeira do Sul e Montes Claros. A questão que se coloca é a de se saber se este possível maior crescimento

teria reduzido o seu elevado nível de carências de serviços urbanos básicos e de pobreza familiar.

2 — Outra questão que se coloca é a de saber se este melhor desempenho destas cidades no período teria alterado fundamentalmente as suas condições, que em termos relativos mostravam-se menos propícias ao crescimento econômico que as dos demais centros urbanos de porte intermediário.

No que concerne à primeira questão, só uma pesquisa que investigasse a situação atual dos vários indicadores do nível de bem-estar nestas cidades é que poderia respondê-la. Em princípio, nada podemos adantar porque, além de não termos informações nas quais nos basear, não podemos nos deixar levar pela idéia de uma transferência automática dos benefícios deste dinamismo da economia para as classes menos favorecidas destas cidades. No caso específico de Santarém, é até possível que o seu nível de pobreza urbana tenha aumentado em função do adensamento recente dos fluxos migratórios para ela orientados, causado por dificuldades no setor rural da região.

A segunda questão não pode ser respondida também por falta de informações. Até onde este possível surto de crescimento detetado no período reflete uma manifestação temporária ou uma permanente situação propícia ao desenvolvimento destas cidades? Na nossa opinião, mesmo que estas condições que permitiram taxas de crescimento elevadas para algumas destas cidades se reproduzam no futuro, ainda assim os desníveis de desenvolvimento e as diferenças de escala são de tal ordem que a desejada diminuição das desigualdades regionais e de renda familiar através de um programa de apoio às mesmas ainda terá muito o que fazer para suplementar possíveis, embora discutíveis, melhorias no bem-estar de suas populações, principalmente nos segmentos menos privilegiados da sociedade.



## VI

### RESUMO DAS CONCLUSÕES

Esta pesquisa representou um esforço para maior conhecimento das características das cidades médias brasileiras. Procuramos atingir este objetivo por intermédio de algumas análises, que, em primeiro lugar, fizeram uma revisão histórica do processo de crescimento urbano no Brasil e, em segundo, enfocaram os centros urbanos do segmento intermediário da distribuição de tamanhos de cidades e suas propriedades principais.

O estudo do processo de crescimento urbano teve por finalidade historiar a evolução do sistema urbano como um todo e registrar as modificações ocorridas na distribuição de cidades nas últimas décadas. A justificativa para tal preocupação está na importância que damos às relações existentes entre as modificações no sistema urbano e as transformações operadas nas estruturas política e econômica do País. Nosso intuito era mostrar que, além das determinantes próprias que explicam



uma série de características atuais das cidades médias, existiram e existem condicionantes do seu desempenho relacionadas com a forma pela qual repercutem, nos centros urbanos, as transformações que se processam com o desenvolvimento econômico.

Tendo estas considerações em mente, tentamos no Capítulo II rever as modificações sócio-políticas ocorridas a partir do século passado que redundaram em modificações na dinâmica populacional — aumento da população, diminuição das taxas de natalidade, etc. — com algumas repercussões sobre o setor de abastecimento de gêneros alimentícios. Analisamos também as transformações decorrentes da evolução das estruturas política e econômica que, posteriormente a 1930, se relaciona com a emergência de uma burguesia industrial/comercial que contribuiu ainda mais para a metropolização do Rio de Janeiro, o fortalecimento de São Paulo como centro industrial e a formação dos subsistemas urbanos regionais e das áreas metropolitanas, com grande concentração urbana na faixa litorânea, contrapartida da concentração das atividades econômicas nesta faixa.

Ainda no Capítulo II é discutida a aceleração do processo de urbanização no Brasil, verificando-se que ela atingiu todas as regiões, sendo que a partir de 1955 começou uma relativa dispersão populacional através da maior ocupação do Planalto Central e da expansão das fronteiras agrícolas na Amazônia. Este processo de urbanização também acarretou a elevação da população dos grandes centros urbanos, mas seu feito mais notável foi o acréscimo do número e da população das cidades médias nas décadas de 60 e 70.

Os centros intermediários, em sua maioria situados no Sul/Sudeste do País, têm uma importância considerável para a política urbana, principalmente em função do dinamismo que apresentaram na última década e que deve estar reproduzindo

atualmente. Contudo, foi ressalvado neste trabalho que, como o processo de urbanização está muito relacionado com o desenvolvimento das atividades econômicas e há uma grande concentração das mesmas nas áreas metropolitanas do Centro-Sul, ainda existem forças induzindo o crescimento destas áreas e polarizando recursos que poderiam ser mais bem utilizados nos centros intermediários.

A análise agregada das cidades médias foi feita para levantar as suas principais características e encontrar diferenciações que devam ser consideradas quando da adoção e implementação de políticas ou programas que promovam o seu desenvolvimento. Antes de mais nada, verificou-se que existe uma nítida diferença regional entre elas, da mesma natureza da observada nos níveis de desenvolvimento econômico entre as regiões. Há assim uma dicotomia de centros urbanos de porte intermediário, sendo que os que apresentam melhores condições econômicas estão no Sul/Sudeste. Observou-se uma relativa uniformidade na estrutura ocupacional da PEA destas cidades, com predominância do setor terciário, embora este setor tenha tamanho e funções mais diversificadas nos centros mais desenvolvidos. Deve-se, entretanto, lembrar que foram constatados altos níveis de subutilização da mão-de-obra de uma forma generalizada, o que quer dizer que a grande percentagem da PEA no setor terciário está ligada ao mesmo fenômeno observado nas grandes cidades, qual seja da inchação deste setor via atividades informais. Este resultado foi reforçado ou confirmado pelas altas percentagens de famílias em extratos de renda baixa e com deficiências nas condições sociais, principalmente em termos habitacionais e em termos de falta de acesso aos serviços urbanos básicos. Naturalmente estas deficiências, que são gerais para o conjunto das cidades médias, assumem níveis maiores para aquelas situadas no Norte/Nordeste, particularmente nas situadas em áreas metro-



politanas destas regiões, em decorrência da atração de correntes migratórias intra-regionais exercida por estas áreas.

Tendo em vista a extensão das condições inferiores de acesso aos serviços urbanos básicos e a existência de níveis altos de subutilização da mão-de-obra, demos um destaque especial ao estudo da pobreza urbana nas cidades médias. Estudamos as suas causas econômicas principais e concluímos que os componentes da estrutura ocupacional (em especial, a presença de mão-de-obra sendo ocupada em funções subremuneradas como as prevalecentes no setor informal da economia urbana) e da estrutura produtiva (como o tamanho dos estabelecimentos industriais e o grau de industrialização) são as principais determinantes da pobreza urbana nestas cidades. Na mesma análise, verificou-se que aparentemente os programas governamentais de ampliação e de criação de serviços sociais estão sendo implementados nas cidades onde há maior carência, embora não se possa ser conclusivo a este respeito em virtude das limitações do modelo utilizado.

Na tentativa de aprofundar mais a análise da pobreza urbana, procuramos estudar com maior cuidado a relação entre o índice de pobreza urbana que utilizamos e a estrutura econômica urbana. Nosso intuito foi o de saber se o índice poderia ser usado como um instrumento de delineamento e avaliação de programas que dinamizem a estrutura produtiva destes centros e que, indiretamente, melhorem os níveis de bem-estar dos seus habitantes. O resultado foi afirmativo e permitiu constatar que a grande diferenciação de pobreza urbana observada entre os grupos de cidades médias do Nordeste e do Sul/Sudeste são devidas às diferenças em termos do nível educacional, da dimensão industrial das mesmas e do estágio de desenvolvimento econômico em que presentemente estão estes centros urbanos. Assim, além dos investimentos com conotação social, também são necessárias medidas que reformem

a sua estrutura produtiva para que a pobreza urbana tenha menor expressão, via melhor dinamismo econômico destes centros.

A preocupação com o crescimento econômico das cidades médias motivou-nos a estudar as suas potencialidades relativas. Com este intuito, montamos um esquema teórico de classificação que utilizou teorias de crescimento urbano que enfatizam a demanda dos bens e serviços produzidos e a oferta de fatores de produção. Deste modo, foi possível estabelecer uma hierarquia de centros segundo a sua potencialidade de crescimento econômico e, mais que isto, avançar algumas medidas que poderiam ser adotadas para melhorar a sua posição. Há que se notar que esta classificação, embora feita com outro método de análise, mostrou-se coerente com os resultados anteriores e veio reafirmar aquela dicotomia ou diferença existente entre as cidades do Nordeste e do Sul/Sudeste, sendo que as primeiras apareceram, em geral, com menor e as últimas com maior potencialidade de crescimento.

A classificação acima referida, que além das duas categorias mencionadas ainda tem a de potencialidade intermediária (com dois tipos), foi confrontada com a evolução de um indicador do crescimento econômico: a arrecadação de tributos federais nestes municípios, no período 1970/76. O resultado mostrou-se justamente o reverso das potencialidades dos centros, ou seja, os de menor potencialidade tiveram taxas de crescimento superiores aos demais, e vice-versa. Isto poderia, em princípio, significar que a classificação foi falha. Esta conclusão, entretanto, seria apressada porque este resultado ainda seria compatível com uma hierarquização de potencialidades que só teve possibilidade de examinar condições *necessárias* para o crescimento. É preferível, portanto, aguardar uma nova possibilidade de exame do crescimento efetivo destas cidades, quando forem determinadas as fontes extralocais causadoras deste desempenho no período em questão.



O maior dinamismo das cidades médias do Nordeste, captado pelo indicador mencionado no parágrafo anterior, revela-se como um fato auspicioso em vista da maior pobreza urbana vigente nos centros médios daquela região. Finalizamos o nosso trabalho indagando se este melhor desempenho observado no início desta década teria condições de se reproduzir no futuro e se ele teria atingido as camadas mais carentes destas populações, reduzindo os seus níveis de subutilização e de subremuneração.

## APÊNDICE I

### RELAÇÃO DAS VARIÁVEIS UTILIZADAS NA ANÁLISE DE REGRESSÃO\*

- 1) Grau de Industrialização (SI): Percentagem do emprego na indústria de transformação sobre a força de trabalho na cidade.
- 2) Tamanho Médio dos Estabelecimentos Industriais (TM): Pessoal ocupado na indústria de transformação/número de estabelecimentos no setor.
- 3) Especialização Industrial em Atividades do Tipo Tradicional (IT): Relação entre o emprego nos gêneros industriais tradicionais (Madeira, Mobiliário, Couros e Peles, Têxtil, Vestuário e Calçados, Produtos Alimentares, Fumo e Editorial e Gráfica) e o total de pessoas ocupadas na indústria de transformação.

---

\* Fontes dos dados: FIBGE, *Censo Demográfico e Industrial de 1970*; e *Quatro Rodas* (p/distâncias) (1976).



- 4) Participação da Autônomos (AT): Proporção de autônomos na força de trabalho urbana.
- 5) Participação de Proprietários, Administradores e Ocupações Técnicas (STATUS): Proporções destas ocupações na força de trabalho urbana.
- 6) Tamanho Urbano (TU): População urbana do município.
- 7) Distância Virtual à Área Metropolitana (DIST): Distância rodoviária, em quilômetros, entre o município e a área metropolitana mais próxima.
- 8) Densidade da Área de Influência (DEN): População total da área de influência por sua área.
- 9) Grau de Polarização (GP): Relação entre a população do núcleo urbano e a população total da respectiva área de influência.
- 10) Participação de Migrantes Recentes (MR): Percentagem de migrantes com menos de cinco anos de residência no local do destino na força de trabalho de cada cidade.
- 11) Participação de Migrantes Urbanos (MU): Percentagem de migrantes de origem urbana na força de trabalho de cada cidade.
- 12) Taxa de Crescimento da População Urbana (TP): Taxa geométrica de crescimento da população urbana para o período 1950/70.
- 13) Programas Governamentais (PG): Acréscimo absoluto no período 1950/70, no emprego de mão-de-obra em atividades sociais (como ensino, assistência médico-hospitalar e a previdência social, entre outras) e serviços de utilidade pública (água, esgoto, energia elétrica, etc.) / População urbana de 1970.

## APÊNDICE II

### NOTAS SOBRE O MÉTODO DE ANÁLISE DISCRIMINANTE E SOBRE OS RESULTADOS OBTIDOS NA SUA APLICAÇÃO

A análise discriminante é um método de análise multivariada que consiste na criação de uma variável  $Z$  que é uma combinação linear das variáveis que servem de base para a análise. Assim,

$$Z_i = a_1 X_{1i} + a_2 X_{2i} + \dots + a_n X_{ni}$$

onde  $Z_i$  são os escores da variável  $Z$ , os  $a_j$  são os coeficientes ponderados cujos valores serão estimados pelo método, e os  $X_{ji}$  são as variáveis que servem como discriminadores entre os grupos de elementos para os quais os escores são computados, sendo que idealmente os mesmos serão razoavelmente semelhantes para os membros do mesmo grupo. Esta função discriminante é estimada de forma a maximizar a separação dos grupos e a homogeneidade interna de cada grupo. No nosso caso, utilizamos o método *stepwise*, de Wilks, que introduz na análise uma variável de cada vez, de forma a maxi-



mizar as diferenças entre os centróides (escore médio para cada grupo) e a minimizar a variância "dentro".

As hipóteses básicas da análise discriminante são:

1) Os grupos de variáveis discriminantes têm distribuição multivariada normal.

2) As matrizes de covariância dos grupos são iguais.

Estas hipóteses são geralmente aceitas sem que sejam efetuados quaisquer testes com o argumento de que, na prática, a técnica é "robusta" a desvios nas hipóteses. No nosso caso, o não-teste da hipótese de homogeneidade das matrizes de covariância deveu-se à inexistência das sub-rotinas necessárias nos programas de computador disponíveis. Entretanto, como a principal conseqüência da heterogeneidade das duas matrizes não foi detetada no presente uso do método, pudemos usá-lo com maior segurança.

O método da análise discriminante foi aplicado no Capítulo IV deste Relatório. A seguir, listamos algumas observações e resultados desta aplicação.

i) As variáveis Folha de Salários do Setor Industrial Tradicional e Número de Cidades na Área de Influência do Município ou Aglomeração não apresentarem um nível  $F$  suficiente para entrar no processo de estimação da função. Em outras palavras, depois que as variáveis Proporção de Alfabetizados, Salário Médio Industrial, Tamanho Médio dos Estabelecimentos e Grau de Aglomeração ou Densidade Média entraram na análise, aquelas variáveis não conseguiram significativamente ampliar a diferença (medida por  $F$  ou por Wilks-Lambda) dos dois grupos e, por isto, não foram utilizadas.

ii) Coeficiente de correlação canônica: 0,83 (o quadrado deste coeficiente mostra que 69% da variância da fun-

ção discriminante são explicadas pelos dois grupos, ou seja, a função mostrou grande habilidade em discriminar entre os dois grupos).

iii) Coeficiente Wilks-Lambda: 0,30 [o método procurou minimizar este coeficiente, tendo resultado um grande poder de separação da função].

iv) Qui-quadrado (com 4 *g.l.*) = 61,81 [o coeficiente Wilks-Lambda é bastante significativo].

v) Centróides dos dois grupos:

Grupo A: 0,92

Grupo B: -0,74

O Teste  $F$  (ou seu equivalente  $T^2$ ) mostrou que a diferença dos centróides é significativa a 5%, pois  $F > 5,43 F_{4,51} = 2,61$ , ou seja, rejeita-se a hipótese nula de igualdade dos mesmos e, portanto, os dois grupos podem ser considerados como provenientes de populações diferentes.



### APÊNDICE III

#### ARRECADAÇÃO DE TRIBUTOS FEDERAIS, EM 1970 E 1976, NAS CIDADES MÉDIAS BRASILEIRAS, EM MILHARES DE CRUZEIROS

Cidades	1970	1976
Vitória	36.070	637.588
Juiz de Fora	35.473	222.488
Volta Redonda	54.309	436.712
Ribeirão Preto	38.808	342.207
Sorocaba	42.643	337.726
Jundiaí	75.829	448.307
São José dos Campos	45.771	779.243
Piracicaba	29.363	429.521
Londrina	24.852	246.003
Pelotas	14.315	139.006
São Luís	19.289	121.529
João Pessoa	16.227	183.181
Maceió	17.675	257.940
Bauru	32.557	154.768

(Continua)



(Continuação)

Cidades	1970	1976
São José do Rio Preto	8.691	128.556
Aracaju	14.134	151.257
Campos	13.202	142.801
Florianópolis	38.854	363.002
Taubaté	16.408	651.878
Americana	28.555	258.005
Blumenau	36.631	222.069
Joinvile	50.601	417.267
Caxias do Sul	41.211	383.107
Uberlândia	8.216	136.875
Presidente Prudente	10.591	84.085
Araraquara	10.506	88.454
Ponta Grossa	17.907	158.014
Maringá	10.000	116.842
Campo Grande	8.319	135.997
Feira de Santana	3.712	73.199
Governador Valadares	4.410	52.337
Uberaba	6.594	67.493
Araçatuba	6.479	62.165
Santa Maria	6.348	94.588
Teresina	7.938	104.245
Campina Grande	9.887	94.963
Itabuna	4.442	40.089
Franca	13.077	57.084
Limeira	25.984	221.246
São Carlos	20.335	176.057
Poços de Caldas	6.254	95.764
Nova Friburgo	15.402	93.061
Marília	18.292	118.528
Rio Claro	20.752	208.402

(Continua)

(Conclusão)

Cidades	1970	1976
Guaratinguetá	7.715	52.977
Lajes	14.261	135.440
Montes Claros	4.786	70.605
Paranaguá	8.458	297.589
Passo Fundo	11.152	95.779
Juazeiro do Norte	2.055	16.674
Caruaru	2.914	30.568
Vitória da Conquista	2.037	23.259
Cuiabá	7.118	157.606
Macapá	9.344	57.206
Criciúma	10.073	154.777
Cachoeiro do Itapemerim	7.397	87.200
Sete Lagoas	4.999	53.616
Barretos	909	27.205
Itajaí	5.943	79.863
Tubarão	4.450	40.334
Santarém	621	12.119
Parnaíba	1.114	9.369
Sobral	1.686	9.776
Mossoró	2.866	34.682
Garanhuns	1.327	15.471
Jequié	1.449	15.782
Alagoinhas	888	8.138
Teófilo Otoni	2.116	18.877
Barbacena	9.971	47.663
Uruguaiana	19.352	192.379
Bagé	2.532	35.089
Cachoeira do Sul	2.646	43.566

FONTES: IBGE — Conselho Nacional de Estatística, *op. cit.*;  
Ministério da Fazenda — CIEF, *op. cit.*



## BIBLIOGRAFIA

### Livros e Monografias

- ADELMAN, Irma e MORRIS, C.T. *Society Politics, and Economic Development: a Quantitative Approach*. Baltimore: J. Hopkins, 1967.
- ALMEIDA, Wanderly J. M. de. *Serviços e Desenvolvimento Econômico no Brasil: Aspectos Setoriais e suas Implicações*. Coleção Relatórios de Pesquisa. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974. N.º 23.
- BERRY, Brian J. L. *Geografy Market Centers and Retail Distribution*. Englewood-Cliphs: Prentice-Hall, 1967.
- CANO, Wilson. *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*. Rio de Janeiro: Difel, 1977.
- COSTA, Manoel A. *Urbanização e Migração Urbana no Brasil*. Série Monográfica. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975. N.º 21.
- FRANCISCONI, Jorge G. e SOUZA, Maria A. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Estudos e Proposições Alternativas*. Série Estudos para Planejamento. Brasília: IPEA/IPLAN, 1976, N.º 15.



FRIEDMAN, John. *Regional Development Policy*. Cambridge: MIT Press, 1966.

HILDHORST, Joseph M.G. *Regional Planning — A Systems Approach*. Rotterdam: Rotterdam University Press, 1971.

INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT. *The Task Ahead for the Cities of the Developing Countries*. World Bank Staff Working Paper n.º 209 (julho de 1973).

ISARD, Walter. *Location and Space Economy*. Cambridge: MIT Press, 1956.

LANCHENBRUCH, Peter A. *Discriminant Analysis*. Nova York: Hafner Press, 1975.

LIMA, Heitor F. *História Política, Econômica e Industrial*. São Paulo: Nacional, 1970.

LODDER, Celsius A. *Distribuição de Renda nas Áreas Metropolitanas*. Coleção Relatórios de Pesquisa. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976. N.º 31.

PERROUX, François. *L'Économie du XX.º Siècle*. Paris: PUF, 1961.

SILVA, Sérgio. *Expansão Cafeeira e Origem da Indústria no Brasil*. São Paulo: Alfa/Omega, 1976.

#### Artigos

BARAT, Josef e GEIGER, Pedro P. "Estrutura Econômica das Áreas Metropolitanas Brasileiras". *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Vol. 3, n.º 3, (outubro de 1973), pp. 645-714.

CLARK, C. "The Economic Functions of a City in Relation to its Size". *Econometrica*. Vol. III, n.º 2, (abril de 1945), pp. 97-113.

DAVIDOVICH, Fany R. e LIMA, Olga M. B. "Contribuição ao Estudo de Aglomerações Urbanas no Brasil". *Revista Brasileira de Geografia*. Ano 38, n.º 4 (outubro/dezembro de 1976), pp. 106-130.

FAISSOL, S. "As Grandes Cidades Brasileiras: Dimensões Básicas de Diferenciação e Relação com o Desenvolvimento Econômico. Um Estudo de Análise Fatorial". *Revista Brasileira de Geografia*. Ano 32, n.º 4 (outubro/dezembro de 1970), pp. 87-128.

———. "A Estrutura Urbana Brasileira: Uma Visão Ampliada no Contexto do Processo Brasileiro de Desenvolvimento Econômico". *Revista Brasileira de Geografia*. Ano 34, n.º 3 (julho/setembro de 1972), pp. 19-123.

———. "Análise Fatorial". *Revista Brasileira de Geografia*. Ano 34, n.º 4 (outubro/dezembro de 1972), pp. 77-100.

FARIA, Vilmar E. "O Sistema Urbano Brasileiro — Um Resumo das Características e Tendências Recentes". *Estudos CEBRAP*. N.º 18 (outubro/dezembro de 1976), pp. 93-115.

GEIGER, Pedro P. "Reorganização do Espaço no Brasil". J. Barat (ed.). *Política de Desenvolvimento Urbano: Aspectos Metropolitanos e Locais*. Série Monográfica. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976. N.º 22, pp. 123-84.

KATZMAN, Martin T. "Urbanização e Concentração Industrial: 1940/70." *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Vol. 4, n.º 3 (dezembro de 1974), pp. 475-532.

LODDER, Celsius A. "Padrões Locacionais e Desenvolvimento Regional". *Revista Brasileira de Economia*. Vol. XXVIII, n.º 1 (janeiro/março de 1974), pp. 3-128.

MATA, Milton da. "Urbanização e Migrações Internas". *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Vol. 3, n.º 3 (outubro de 1973) pp. 715-746.

SANTOS, Milton. "Crescimento Nacional e Nova Rede Urbana: O Exemplo do Brasil". *Revista Brasileira de Geografia*. Ano 29, n.º 4 (outubro/dezembro de 1967), pp. 78-92.

SINGER, Paul. "Emprego e Urbanização no Brasil". *Estudos CEBRAP*. N.º 19 (janeiro/março de 1977), pp. 95-137.

SMOLKA, Martim e LODDER, Celsius A. "Concentração, Tamanho Urbano e Estrutura Industrial". *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Vol. 3, n.º 2 (junho/de 1973), pp. 447-468.

———. "Preliminares para a Formulação de uma Política Nacional de Localização da Atividade Econômica no Brasil". P. Haddad (ed.). *Desequilíbrios Regionais e Descentralização Industrial*. Série Monográfica. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975. N.º 16, pp. 165-206.

SOUZA, Alberto de M. "Escolha de Emprego e Dualismo no Mercado de Trabalho". *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Vol. 6, n.º 1 (abril de 1976), pp. 107-130.

TOLOSA, Hamilton C. "Macroeconomia da Urbanização Brasileira". *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Vol. 3, n.º 3 (outubro de 1973), pp. 585-644.

———. "Dualismo no Mercado de Trabalho Urbano". *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Vol. 5, n.º 1 (junho de 1975), pp. 1-36.



\_\_\_\_\_. "Subutilização e Mobilidade da Mão-de-Obra Urbana". J. Barat (ed.). *Política de Desenvolvimento Urbano: Aspectos Metropolitanos e Locais*. Série Monográfica. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976. N.º 22, pp. 23-86.

\_\_\_\_\_. "Dimensões e Causas da Pobreza Urbana". *Estudos Econômicos*. Vol. VII, n.º 1 (janeiro/abril de 1977), pp. 131-76.

### Fontes Estatísticas

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico. Rio de Janeiro, 1920-1970*.

\_\_\_\_\_. *Censo Industrial*. Rio de Janeiro, 1970.

\_\_\_\_\_. *Anuário Estatístico*. Rio de Janeiro, 1941/1945, 1953, 1962 e 1973.

\_\_\_\_\_. *Produção Industrial. Rio de Janeiro, 1969*.

\_\_\_\_\_. *Censo Predial*. Rio de Janeiro, 1970.

\_\_\_\_\_. *Cadastro Hospitalar*. Rio de Janeiro, 1973.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Estatística. *Boletim de Informações Básicas*. Rio de Janeiro, 1970.

MINISTÉRIO DA FAZENDA (CIEF). *Arrecadação de Tributos Federais*. Rio de Janeiro e Brasília, 1976.

### Inéditos

SMOLKA, Martim. "Political Economy of Location". *Discussion Paper*. University of Pennsylvania, 1976, Mimeo.

IPEA — SERVIÇO EDITORIAL: Alcides F. Vilar de Queiroz (Diretor); Ruy Jungmann e Antonio de Lima Brito (Coordenação editorial); T. A. de Sant'Anna Neto e Djalma Gomes (Supervisão gráfica); Gilberto Vilar de Carvalho (Coordenação de vendas).

Composto e impresso na Gráfica Vitória S.A. - Rua da Relação, 31 - CEP 20231 — Rio de Janeiro-RJ



## **OBRAS PUBLICADAS PELO IPEA**

### **Coleção Relatórios de Pesquisa**

- R. 1 — ANÁLISE GOVERNAMENTAL DE PROJETOS DE INVESTIMENTO NO BRASIL: PROCEDIMENTOS E RECOMENDAÇÕES — Edmar Lisboa Bacha, Aloisio Barboza de Araujo, Milton da Mata e Rui Lyrio Modenesi.
- R. 2 — EXPORTAÇÕES DINÂMICAS BRASILEIRAS — Carlos von Doellinger, Hugo Barros de Castro Faria, José Eduardo de Carvalho Pereira e Maria Helena T. T. Horta.
- R. 3 — EFICIÊNCIA E CUSTOS DAS ESCOLAS DE NÍVEL MÉDIO: UM ESTUDO-PILOTO NA GUANABARA — Cláudio de Moura Castro.
- R. 4 — ESTRATÉGIA INDUSTRIAL E EMPRESAS INTERNACIONAIS: POSIÇÃO RELATIVA DA AMÉRICA LATINA E DO BRASIL — Fernando Fajnzylber.
- R. 5 — POTENCIAL DE PESQUISA TECNOLÓGICA NO BRASIL — Francisco Almeida Biato, Eduardo Augusto de Almeida Guimarães e Maria Helena Poppe de Figueiredo.



- R. 6 — A INDUSTRIALIZAÇÃO DO NORDESTE (Vol. I — A Economia Regional) — David Edwin Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque.
- R. 7 — SISTEMA INDUSTRIAL E EXPORTAÇÃO DE MANUFATURADOS: ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA — Fernando Fajnzylber.
- R. 8 — COLONIZAÇÃO DIRIGIDA NO BRASIL: SUAS POSSIBILIDADES NA REGIÃO AMAZÔNICA — Vania Porto Tavares, Cláudio Monteiro Considera e Maria Thereza L. L. de Castro e Silva.
- R. 9 — FINANCIAMENTO DE PROJETOS INDUSTRIAIS NO BRASIL — Wilson Suzigan, José Eduardo de Carvalho Pereira e Ruy Afonso Guimarães de Almeida.
- R.10 — ENSINO TÉCNICO: DESEMPENHO E CUSTOS — Cláudio de Moura Castro, Milton Pereira de Assis e Sandra Furtado de Oliveira.
- R.11 — DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA DO NORDESTE — George F. Patrick.
- R.12 — ENCARGOS TRABALHISTAS E ABSORÇÃO DE MÃO-DE-OBRA: UMA INTERPRETAÇÃO DO PROBLEMA E SEU DEBATE — Edmar Lisboa Bacha, Milton da Mata e Rui Lyrio Modenesi.
- R.13 — AVALIAÇÃO DO SETOR PÚBLICO NA ECONOMIA BRASILEIRA: ESTRUTURA FUNCIONAL DA DESPESA — Fernando A. Rezende da Silva.
- R.14 — TRANSFORMAÇÃO DA ESTRUTURA DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS: 1964/70 — Carlos von Doellinger, Hugo Barros de Castro Faria, Raimundo Nonato Mendonça Ramos e Leonardo Caserta Cavalcanti.
- R.15 — DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO: DIFERENCIAIS DE PRODUTIVIDADE E SALÁRIOS INDUSTRIAIS — Sergio Boisier, Martin O. Smolka e Aluizio A. de Barros.
- R.16 — TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS — Aloisio Barboza de Araujo, Maria Helena T. Taques Horta e Claudio Monteiro Considera.
- R.17 — PEQUENAS E MÉDIAS INDÚSTRIAS: ANÁLISE DOS PROBLEMAS, INCENTIVOS E SUA CONTRIBUIÇÃO AO DESENVOLVIMENTO — Frederico J. O. Robalinho de Barros e Rui Lyrio Modenesi.
- R.18 — DINÂMICA DO SETOR SERVIÇOS NO BRASIL: EMPREGO E PRODUTO — Wanderly J. M. de Almeida e Maria da Conceição Silva.
- R.19 — MIGRAÇÕES INTERNAS NO BRASIL: ASPECTOS ECONÔMICOS E DEMOGRÁFICOS — Milton da Mata, Eduardo Werneck R. de Carvalho e Maria Thereza L. L. de Castro e Silva.
- R.20 — INCENTIVOS À INDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE — David Edwin Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque.
- R.21 — SAÚDE E PREVIDÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE ECONÔMICA — Fernando A. Rezende da Silva e Dennis Mahar.
- R.22 — A POLÍTICA BRASILEIRA DE COMÉRCIO EXTERIOR E SEUS EFEITOS: 1967/73 — Carlos von Doellinger, Hugo B. de Castro Faria e Leonardo Caserta Cavalcanti.
- R.23 — SERVIÇOS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL: ASPECTOS SETORIAIS E SUAS IMPLICAÇÕES — Wanderly J. Manso de Almeida.
- R.24 — INDUSTRIALIZAÇÃO E EMPREGO NO BRASIL — José Almeida.
- R.25 — MÃO-DE-OBRA INDUSTRIAL NO BRASIL: MOBILIDADE, TREINAMENTO E PRODUTIVIDADE — Cláudio de Moura Castro e Alberto de Mello e Souza.
- R.26 — CRESCIMENTO INDUSTRIAL NO BRASIL: INCENTIVOS E DESEMPENHO RECENTE — Wilson Suzigan, Regis Bonelli, Maria Helena T. T. Horta e Celsius Antônio Lodder.
- R.27 — FINANCIAMENTO EXTERNO E CRESCIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL: 1966/73 — José Eduardo de Carvalho Pereira.
- R.28 — TECNOLOGIA E RENTABILIDADE NA AGRICULTURA BRASILEIRA — Claudio R. Contador.
- R.29 — EMPRESAS MULTINACIONAIS NA INDÚSTRIA BRASILEIRA — Carlos von Doellinger e Leonardo C. Cavalcanti.
- R.30 — FGTS: UMA POLÍTICA DE BEM-ESTAR SOCIAL — Wanderly J. M. de Almeida e José Luiz Chautard.
- R.31 — DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NAS ÁREAS METROPOLITANAS — Celsius A. Lodder.
- R.32 — A DÍVIDA DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: SEU PAPEL NO FINANCIAMENTO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS — Maria da Conceição Silva.
- R.33 — A TRANSFERÊNCIA DO IMPOSTO DE RENDA E INCENTIVOS FISCAIS NO BRASIL — Claudio Roberto Contador.
- R.34 — DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E EMPREGO EM SERVIÇOS — Anna Luiza Ozorio de Almeida.



- R.35 — CICLOS ECONÔMICOS E INDICADORES DE ATIVIDADE NO BRASIL — Claudio R. Contador.
- R.36 — POLÍTICA ECONÔMICA EXTERNA E INDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL (1939/52) — Pedro S. Malan, Regis Bonelli, Marcelo de P. Abreu e José Eduardo de C. Pereira
- R.37 — ABASTECIMENTO DE ÁGUA À POPULAÇÃO URBANA: UMA AVALIAÇÃO DO PLANASA — Wanderly J. Manso de Almeida.
- R.38 — POLÍTICA E ESTRUTURA DAS IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS — Carlos von Doellinger, Leonardo C. Cavalcanti e Flávio Castelo Branco.
- R.39 — DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA AMAZÔNIA: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS — Dennis J. Mahar.
- R.40 — EMPREGO E SALÁRIOS NA INDÚSTRIA DE CONSTRUÇÃO — Dorothea F. F. Werneck.

### Série Monográfica

- M. 1 — POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA NA GUANABARA (Estudo Demográfico) — Manoel Augusto Costa.
- M. 2 — CRITÉRIOS QUANTITATIVOS PARA AVALIAÇÃO E SELEÇÃO DE PROJETOS DE INVESTIMENTOS — Clóvis de Faro.
- M. 3 — EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS PRIMÁRIOS NÃO-TRADICIONAIS — Carlos von Doellinger e Hugo Barros de Castro Farla.
- M. 4 — EXPORTAÇÃO DE MANUFATURADOS — Carlos von Doellinger e Gilberto Dupas.
- M. 5 — MIGRAÇÕES INTERNAS NO BRASIL — Manoel Augusto Costa (ed.), Douglas H. Graham, João Lyra Madeira, José Pastore, Nelson L. Araújo Moraes e Pedro Pinchas Geiger.
- M. 6 — RESTRIÇÕES NÃO-TARIFÁRIAS E SEUS EFEITOS SOBRE AS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS — Carlos von Doellinger.
- M. 7 — A TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA NO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DO BRASIL — Nuno Fidelino de Figueiredo.
- M. 8 — PLANEJAMENTO REGIONAL: MÉTODOS E APLICAÇÃO AO CASO BRASILEIRO — Paulo R. Haddad (ed.), Carlos Maurício de C. Ferreira, Celsius Antônio Lodder, Hamilton C. Tolosa e Samuel Schickler.

- M. 9 — ESTUDOS SOBRE UMA REGIÃO AGRÍCOLA: ZONA DA MATA DE MINAS GERAIS — Stahis S. Panagides, Léo da Rocha Ferreira, Lon C. Cesal, Antonio Lima Bandeira, T. Kelley White Jr. e Dilson Seabra Rocha.
- M. 10 — POLÍTICA DO GOVERNO E CRESCIMENTO DA ECONOMIA BRASILEIRA: 1889-1945 — Annibal Villanova Villela e Wilson Suzigan.
- M. 11 — ESTUDOS SOBRE UMA REGIÃO AGRÍCOLA: ZONA DA MATA DE MINAS GERAIS (II) — Euter Paniago, Miguel Ribon, Sebastião M. Ferreira da Silva e Antônio Raphael Teixeira Filho.
- M. 12 — INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO NO BRASIL: UM ESTUDO SÓCIO-ECONÔMICO DE DUAS COMUNIDADES INDUSTRIAIS — Cláudio de Moura Castro.
- M. 13 — O SISTEMA TRIBUTÁRIO E AS DESIGUALDADES REGIONAIS: UMA ANÁLISE DA RECENTE CONTROVÉRSIA SOBRE O ICM — Fernando A. Rezende da Silva e Maria da Conceição Silva.
- M. 14 — O IMPOSTO SOBRE A RENDA E A JUSTIÇA FISCAL — Fernando A. Rezende da Silva.
- M. 15 — ASPECTOS FISCAIS DAS ÁREAS METROPOLITANAS — Aloisio Barboza de Araujo.
- M. 16 — DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS E DESCENTRALIZAÇÃO INDUSTRIAL — Paulo R. Haddad (ed.), José Alberto Magno de Carvalho, Jacques Schwartzman, Roberto Vasconcelos Moreira da Rocha, Celsius A. Lodder e Martin O. Smolka.
- M. 17 — TECNOLOGIA E DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA — Claudio Roberto Contador (ed.), G. Edward Schuh, William H. Nicholls, George F. Patrick, José Pastore, Eliseu Alves, T. W. Schultz, Ruy Miller Paiva, Rodolfo Hoffmann, José F. G. da Silva, D. Gale Johnson e Alberto Veiga.
- M. 18 — ESTUDOS DE DEMOGRAFIA URBANA — Manoel Augusto Costa (ed.), João Lyra Madeira, Equipe SERFHAU, George Martine, José Carlos Peliano, Alzira Nunes Coelho, Thomas W. Merrick e Equipe do CBED.
- M. 19 — O IMPOSTO SOBRE A RENDA DAS EMPRESAS — Fernando Rezende (ed.), Celso L. Martone e Claudio Roberto Contador.
- M. 20 — ESTRUTURA METROPOLITANA E SISTEMA DE TRANSPORTES: ESTUDO DO CASO DO RIO DE JANEIRO — Josef Barat.
- M. 21 — URBANIZAÇÃO E MIGRAÇÃO URBANA NO BRASIL — Manoel Augusto Costa.



- M. 22 — POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO: ASPECTOS METROPOLITANOS E LOCAIS — Josef Barat (ed.), Hamilton C. Tolosa, Manoel Augusto Costa, Pedro Pinchas Geiger, João Paulo de Almeida Magalhães e James Hicks.
- M. 23 — HISTÓRIA MONETÁRIA DO BRASIL: ANÁLISE DA POLÍTICA, COMPORTAMENTO E INSTITUIÇÕES MONETÁRIAS — Carlos Manuel Peláez e Wilson Suzigan.
- M. 24 — DIFUSÃO DE INOVAÇÕES NA INDÚSTRIA BRASILEIRA: TRÊS ESTUDOS DE CASO — Grupo de Pesquisas da FINEP: José Tavares de Araujo Jr. (ed.), Vera Maria Candido Pereira, Sulamis Dain, Ricardo A. Bielschowsky, Maria Fernanda Gadelha, Eduardo Augusto A. Guimarães e Leonídia Gomes dos Reis.
- M. 25 — TECNOLOGIA E CRESCIMENTO INDUSTRIAL: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA NOS ANOS 60 — Regis Bonelli.
- M. 26 — ASPECTOS DA PARTICIPAÇÃO DO GOVERNO NA ECONOMIA — Fernando Rezende, Jorge Vianna Monteiro, Wilson Suzigan, Dionísio Dias Carneiro Netto e Flávio P. Castelo Branco.
- M. 27 — DOIS ESTUDOS SOBRE TECNOLOGIA DE ALIMENTOS — Egnardo Pires, Ricardo Bielschowsky e Célia Maria Poppe de Figueiredo.

### **Série Pensamento Econômico Brasileiro**

- PEB.1 — ESTUDOS DO BEM COMUM E ECONOMIA POLÍTICA, OU CIÊNCIA DAS LEIS NATURAIS E CIVIS DE ANIMAR E DIRIGIR A GERAL INDÚSTRIA, E PROMOVER A RIQUEZA NACIONAL, E PROSPERIDADE DO ESTADO — José da Silva Lisboa (Visconde de Cairu).
- PEB.2 — NOTAS ESTATÍSTICAS SOBRE A PRODUÇÃO AGRÍCOLA E CARESTIA DOS GÊNEROS ALIMENTÍCIOS NO IMPÉRIO DO BRASIL — Sebastião Ferreira Soares.
- PEB.3 — A CONTROVÉRSIA DO PLANEJAMENTO NA ECONOMIA BRASILEIRA — Roberto C. Simonsen e Eugênio Gudín.

### **Série Estudos Para o Planejamento**

- EP. 1 — VARIÁÇÕES CLIMÁTICAS E FLUTUAÇÕES DA OFERTA AGRÍCOLA NO CENTRO-SUL DO BRASIL (Vol. I — Relatório da Pesquisa. Vol. II — Zoneamento Ecológico).

- EP. 2 — APROVEITAMENTO ATUAL E POTENCIAL DOS CERRADOS (Vol. I — Base Física e Potencialidades da Região).
- EP. 3 — MERCADO BRASILEIRO DE PRODUTOS PETROQUÍMICOS — Amílcar Pereira da Silva Filho, Maurício Jorge Cardoso Pinto, Antonio Carlos da Motta Ribeiro e Antonio Carlos de Araujo Lago.
- EP. 4 — A TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA NO BRASIL — Francisco Almeida Biato, Eduardo Augusto de Almeida Guimarães e Maria Helena Poppe de Figueiredo.
- EP. 5 — DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS DE CADEIAS DE ALIMENTOS FRIGORIFICADOS PARA O BRASIL (Avaliação Preliminar).
- EP. 6 — DESEMPENHO DO SETOR AGRÍCOLA — DÉCADA 1960/70 — Sylvio Wanick Ribeiro.
- EP. 7 — TECNOLOGIA MODERNA PARA A AGRICULTURA (Vol. I — Defensivos Vegetais) — Miguel Martins Chaves.
- EP. 8 — A INDÚSTRIA DE MÁQUINAS-FERRAMENTA NO BRASIL — Franco Vidossich.
- EP. 9 — PERSPECTIVAS DA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA NO BRASIL — Amílcar Pereira da Silva Filho e Antonio Carlos da Motta Ribeiro.
- EP.10 — CARACTERÍSTICAS E POTENCIALIDADES DO PANTANAL MATOGROSSENSE — Demóstenes F. Silvestre Filho e Nilton Romeu.
- EP.11 — TECNOLOGIA MODERNA PARA A AGRICULTURA (Vol. II — Fertilizantes Químicos).
- EP.12 — POLUIÇÃO INDUSTRIAL NO BRASIL.
- EP.13 — REGIÃO METROPOLITANA DO GRANDE RIO: SERVIÇOS DE INTERESSE COMUM.
- EP.14 — RECURSOS NATURAIS DA ÁREA-PROGRAMA DE ARIPUANÁ.
- EP.15 — POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO: ESTUDOS E PROPOSIÇÕES ALTERNATIVAS — Jorge Guilherme Francisconi e Maria Adélia Aparecida de Souza.
- EP.16 — DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL — Roberto Cavalcanti de Albuquerque e Clóvis de Vasconcelos Cavalcanti.
- EP.17 — CLASSIFICAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA DO SETOR PRIMÁRIO — Equipe do CNRH sob coordenação de Maria Julieta Costa Calazans.



- EP.18 — INFLAÇÃO NO BRASIL: 1947/67 — Luiz Zottmann.
- EP.19 — MIGRANTES NO MERCADO DE TRABALHO METROPOLITANO — George Martine e José Carlos P. Peliano.
- EP.20 — TECNOLOGIA MODERNA PARA A AGRICULTURA (Vol. III — A Indústria Nacional de Rações Balanceadas e Concentrados).

### **Série Documentos**

- D. 1 — TREINAMENTO DE PESSOAL PARA TELEVISÃO EDUCATIVA: UM MODELO PILOTO — Rudy Bretz e Dov Shinar.
- D. 2 — PLANEJAMENTO DE RECURSOS HUMANOS — Projeto do Governo brasileiro, em cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).
- D. 3 — RÁDIO EDUCATIVO NO BRASIL: UM ESTUDO — Trabalho elaborado por equipe do Centro Nacional de Recursos Humanos do IPEA/IPLAN.