

## Introdução do editor

Como parte integrante e ativa de uma política nacional de desenvolvimento regional, os objetivos da política urbana devem situar-se, inicialmente, no contexto mais amplo da distribuição racional e equilibrada dos fatores de produção — e da renda por eles gerada — no espaço nacional. Isto, sem prejuízo dos parâmetros de eficiência a serem alcançados pelo sistema econômico visto em seu conjunto. Num país em desenvolvimento, esta formulação inicial esbarra, todavia, no fato de os desequilíbrios regionais e aqueles que se verificam no sistema de cidades, serem decorrência e contingência do próprio estágio evolutivo da sua economia. Não é por mero acaso que, em tais países, distribuições de tamanhos urbanos do tipo primaz são coincidentes, em grande parte, com acentuados desequilíbrios inter-regionais. Com efeito, nas economias que sofreram os impactos mais recentes do processo de industrialização, os desequilíbrios inter-regionais têm expressão significativa nas diferenciações e desigualdades da hierarquia urbana, especialmente no que se refere às relações de poucas cidades primazes com suas periferias ou daquelas entre si.

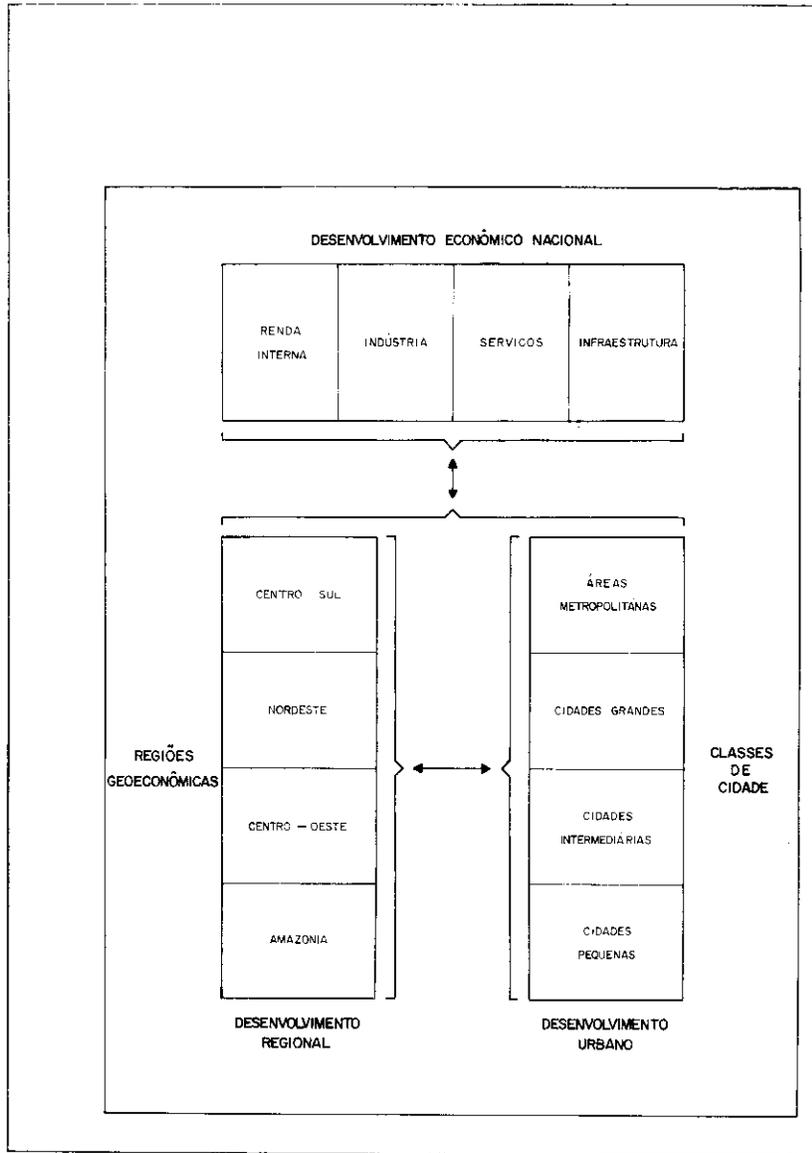
Sabe-se que mecanismos concentradores da renda, emprego e produtividade resultam do próprio processo de industrialização, quando implantado sobre as bases, produtiva e mercantil, da especialização primária. Tal processo atua de forma desequilibrante sobre o espaço regional e/ou nacional, com repercussões sobre o sistema urbano. Assim, o paradoxo, num país em desenvolvimento, é que ao mesmo tempo que a dinâmica da industrialização está por trás da recente urbanização, considerada globalmente, ela favorece também uma estruturação dual do espaço e acarreta desequilíbrios consideráveis no sistema de cidades. Estas são as características de uma forma peculiar de industrialização que resultou da implantação de modernas atividades industriais de fora para dentro de uma economia nacional. O sistema de cidades funciona, neste caso, como campo de propagação de inovações e transformações na estrutura da produção e do consumo, no sentido dos centros maiores para os menores. Num país em desenvolvimento, o núcleo básico das transformações ligadas à industrialização acha-se, assim, no topo da hierar-

quia urbana, funcionando como posto avançado de ligação dos segmentos modernos da sua estrutura econômica com o mundo desenvolvido.

Nos países desenvolvidos, por sua vez, verifica-se uma coincidência de tipo oposto: à maior integração regional corresponde uma atenuação nos desníveis da hierarquia urbana, tanto no sentido da distribuição de tamanhos urbanos, quanto no da maior dispersão espacial das cidades. Desníveis traduzidos em termos de grau de industrialização, emprego, produtividade etc., se reduzem, tanto entre regiões quanto entre classes de tamanho urbano, e a estruturação do sistema de cidades ganha maior estabilidade. A dúvida que se apossa dos cientistas sociais e formuladores de política nos países em desenvolvimento, por conseguinte, é se a evolução para estes padrões regionais e urbanos seria decorrência natural do próprio desenvolvimento econômico e, mais especificamente, se seria atingida com os estágios mais elevados do processo de industrialização. O melhor dos mundos quanto à eficiência do sistema econômico nacional e à equidade na distribuição espacial dos fatores de produção seria realmente alcançado como resultado inevitável daquele processo? Sendo a industrialização nos países em desenvolvimento, por suas peculiaridades, desequilibrante, não caberia então orientar a sua política urbana por marcos de referência mais conscientes quanto ao alcance e limitações de certas tendências “espontâneas”?

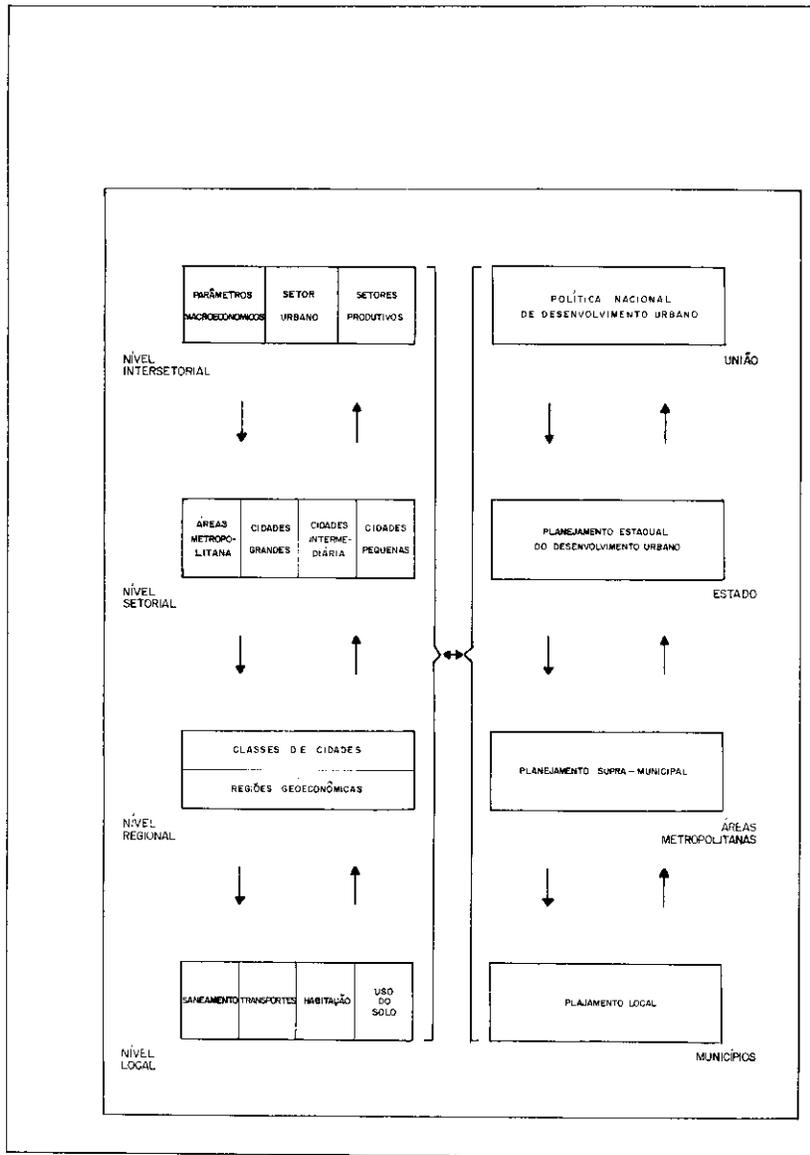
Não cabe dúvida, nesta linha de raciocínio quanto à necessidade primeira de formular, entre nós, uma política de desenvolvimento urbano dentro dos seguintes marcos: i) dar um caráter nacional à mesma, compatibilizando-a com o sistema de objetivos macroeconômicos e setoriais, ii) concebê-la como um subsistema de objetivos interativo com aquele referente à política nacional de desenvolvimento regional e iii) grupar objetivos internos ao setor urbano que sejam compatíveis entre as classes de cidades e no âmbito de cada uma delas (ver o gráfico a seguir).

Isto significa, em termos de planejamento, que este deverá ser conduzido segundo os seguintes níveis; i) *intersectorial*: onde se considera o setor urbano em seu conjunto e formulam-se os objetivos e metas do seu crescimento de forma a torná-los consistentes com aqueles que se referem à economia como um todo e aos setores pro-



ditivos, ii) *setorial*: no qual os objetivos e metas do crescimento do setor urbano resultam da harmonização e complementaridade com aqueles referentes às diversas classes de tamanho urbano, iii) *regional*: onde, para cada classe de tamanho urbano, os objetivos e metas de crescimento devem referir-se às condições específicas de cada região geoeconômica e iv) *local*: neste, que é o nível mais concreto do processo de planejamento urbano, após a definição dos parâmetros básicos vinda dos níveis superiores, devem ser coordenados os diferentes setores da infra-estrutura social e econômica que — tanto em termos de investimentos quanto de operação — têm seu âmbito de atuação na cidade (habitação, saneamento, transportes, energia etc.). A esta estrutura de planejamento deve corresponder, obviamente, uma coordenação dos níveis decisórios (União, Estados, áreas metropolitanas e municípios) cuja atuação deverá observar um certo grau de consistência, sob o risco de comprometer os próprios objetivos e metas do crescimento urbano. O que foi dito, pode ser esquematizado no gráfico a seguir.

Cabe não esquecer, por outro lado, que a maior estabilidade dos padrões regionais e urbanos atingida pelos países desenvolvidos, voltou a atenção dos planejadores e cientistas sociais para os problemas de natureza intra-urbana: existência de segmentos de pobreza relativa ao lado de tendências de afluência urbana, deterioração dos padrões habitacionais, aumento da delinquência e das tensões raciais e étnicas etc. Os estudos, pesquisas e intervenção no processo urbano adquiriram, cada vez mais, o sentido de examinar interrelações entre sintomas e de identificar causas comuns. Assim sendo, menor atenção foi sendo dispensada, naqueles países, ao interrelacionamento do sistema urbano com o contexto nacional e regional, à excessão dos problemas de transferências de recursos entre as distintas esferas decisórias. O aprofundamento de análises interdisciplinares ao nível intra-urbano e os sintomas de deterioração na qualidade de vida das cidades, geraram uma reação por parte dos economistas, sociólogos, antropólogos e psicólogos sociais contra a tradicional abordagem física dos geógrafos, engenheiros e arquitetos, que centralizava sua atenção em aspectos isolados referentes ao uso do solo, padrões urbanísticos etc. Tal reação, teve como subproduto, inclusive, a formulação de toda uma filosofia “antiurba-



na” que chegou, por um período a refletir uma espécie de desafeição pela cidade.

Ora, dadas as dimensões da problemática urbana brasileira, é chegado o momento de diagnosticar também, entre nós, as causas dos sintomas de deterioração urbana com suas conseqüências prejudiciais à ecologia e à qualidade de vida do habitante da cidade. Cumpre, sem dúvida, reconhecer a tendência cada vez mais interdisciplinar da pesquisa e do planejamento urbanos, examinando integradamente problemas ligados à poluição ambiental, à violência urbana, congestionamento do tráfego etc. que afligem nossas cidades. É preciso, inclusive, preencher o vazio de abordagens sócio-econômicas, através de uma contribuição mais efetiva dos cientistas sociais. Não se deve incorrer, todavia, no preconceito da desafeição pela vida urbana, mas sim aceitá-la como o campo de força onde ocorrem as grandes transformações humanas\*. Antes de chegar ao detalhamento de políticas intra-urbanas, é necessária, entretanto, a compreensão mais aprofundada do interrelacionamento, desenvolvimento urbano/desenvolvimento sócio-econômico, e a formulação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, nos termos definidos anteriormente.

Cumpre, assim, fazer uma avaliação sumária de nossa política urbana. Primeiramente não existe claramente formulada uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano por parte do Governo Federal. Mesmo que esta pudesse ser depreendida dos mecanismos de atuação financeira (transferência de fundos vinculados, instrumentos tributários etc.) e de medidas governamentais isoladas, ainda assim transpareciam como predominantes os critérios de tratamento uniforme da unidade municipal, independentemente de seu tamanho e vinculação com aglomerações geoeconômicas mais complexas e integradas (como, por exemplo, as áreas ou regiões metropolitanas). Quando muito, os critérios diferenciadores atuam de forma regressiva em relação aos centros urbanos maiores. Este aspecto é para-

\* É interessante lembrar que nossa tradição urbana está ainda fortemente marcada pela cidade como lugar central (aglomeração onde prevalecem relações do tipo mercantil e/ou burocrático), ou simplesmente, pela recente vida rural. Isto é evidenciado na literatura e, mesmo, artes plásticas, que carecem, entre nós, de uma visão mais penetrante e elaborada do fenômeno urbano-industrial.

doxal quando se sabe que a preocupação excessiva com a pequena cidade pode comprometer o êxito da política urbana, pois os focos de dinamismo econômico situam-se justamente nos centros intermediários, nas regiões e áreas metropolitanas.

Não se distinguem, muitas vezes, por outro lado, os objetivos referentes ao setor urbano como um todo no seu interrelacionamento com o contexto nacional e regional, daqueles que dizem respeito ao nível local de planejamento e que emergem do diagnóstico de problemas físicos ou sócio-econômicos intra-urbanos. Apenas para ficar em dois exemplos, parece óbvio que uma política nacional de habitação deve preceder, condicionar e moldar, em um todo consistente, os programas habitacionais e infra-estruturais de apoio ao nível local. Planos-diretores urbanos não podem, por sua vez, pautar-se por critérios e abordagens simétricas, que igualam centros urbanos de classes e funções distintas. Estas observações trazem à luz certas dúvidas quanto ao panorama institucional do setor urbano, que merecerão, no futuro, estudo mais aprofundado:

- i) a atual estrutura do Ministério do Interior (a quem estão afetos os problemas regionais e urbanos) permite a formulação adequada de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano?
- ii) deve o planejamento do setor urbano, juntamente com estudos e pesquisas de apoio, ser feito, ao nível federal, por um organismo executor ou financiador de programas específicos e/ou locais?
- iii) para que exista um órgão de planejamento urbano ao nível federal não é necessária também a existência de um órgão de planejamento regional, apto a formular uma política nacional de desenvolvimento regional?
- iv) o atual sistema tributário a nível municipal atende às necessidades de serviços urbanos em nossas cidades? Quais são as distorções nos mecanismos de transferência de recursos da União e Estados, para os municípios?

Estas e muitas outras dúvidas relacionadas aos problemas institucionais, administrativos e financeiros que afetam o setor urbano

só podem ser suficientemente esclarecidas através de estudos e pesquisas que investiguem as características econômicas do nosso sistema de cidades e o interrelacionamento da hierarquia urbana com as bases nacionais e regionais do desenvolvimento. A decisão de editar um número especial da revista *Pesquisa e Planejamento Econômico* dedicado ao Desenvolvimento Urbano prendeu-se, desta forma, à necessidade de abrir novas perspectivas para estudos e pesquisas que preencham um vazio no conhecimento da nossa realidade urbana e possam servir, eventualmente, de suporte ao planejamento e à formulação de política.

A coordenação dos trabalhos desta edição foi realizada a partir da fixação, com a equipe de colaboradores, de alguns pressupostos básicos, a saber:

- i) tendo em vista a abordagem de um tema tradicionalmente limitado, em nosso país, às óticas parciais da teoria da localização, do urbanismo ou dos problemas habitacionais, seria necessário o aprofundamento e maior abrangência nas análises relacionadas com o desenvolvimento urbano, através da utilização mais intensiva do instrumental da macroeconomia, da ciência regional e da análise fiscal;
- ii) para evitar as abordagens — comuns entre nós — baseadas em critérios de simetria e homogeneidade para os aspectos físicos e financeiros do crescimento das cidades, independentemente das características peculiares de sua classe, seria desejável o exame do desenvolvimento urbano à luz de uma hierarquia de tamanhos e funções de cidades, com problemáticas específicas ao tratar-se de centros pequenos, intermediários, grandes ou áreas metropolitanas;
- iii) levando em conta os graus de complexidade e diferenciação espacial da nossa estrutura produtiva, considerar o processo de urbanização no contexto dos desenvolvimentos regional e nacional, bem como o exame detido das suas interrelações com a industrialização e a expansão das atividades terciárias;

- iv) dadas as peculiaridades do nosso processo de urbanização, situá-lo parcialmente dentro de uma tendência universal, buscando melhor definir seus aspectos singulares face àquela tendência, no que se refere às diversas variáveis intervenientes (migrações internas, emprego, problemas fiscais, etc.).

Tais pressupostos foram levados em conta como fundamentais para a orientação atual da pesquisa e do planejamento urbanos, tendo em vista a freqüente ausência de uma perspectiva de conjunto para o fenômeno urbano, principalmente no que diz respeito às estruturas econômicas que condicionam os problemas sociais, institucionais e administrativos em nossas cidades.

O trabalho desta edição foi, desta forma, planejado e realizado sob os marcos de referência citados, não se constituindo, por conseguinte, em simples coletânea de artigos que tivessem em comum a temática do Desenvolvimento Urbano. Ao contrário, aqueles que constam deste número foram escritos especialmente para o mesmo — alguns baseados em trabalhos de pesquisa em andamento — apresentando, algumas vezes, opiniões divergentes, mas convergindo para um todo coerente. A concepção do número especial foi feita a partir de uma seleção de temas, que longe de procurar esgotar um assunto de natureza por demais complexa, optou por envolvê-lo de forma seletiva, através de combinações que podem ser assim esquematizadas:

Aspectos macroeconômicos ou setoriais.	Classes de cidades			
	1 Cidades Intermediárias	2 Cidades Grandes	3 Áreas Metropolitanas	4 Desenvolvimento Urbano em Geral
1. Financiamento.....		x		x
2. Estrutura econômica.....	x		x	x
3. Migrações Internas.....	x			
4. Serviços.....				x
5. Aspectos fiscais.....			x	
6. Transportes.....		x	x	

Os X representam o cruzamento do tema de uma linha com a sua abordagem para uma ou mais classes de cidade (ou o desenvolvimento urbano em geral) representadas nas colunas e dão uma idéia de abrangência da seleção feita. Os artigos passam a ser examinados a seguir.

O trabalho sobre "Financiamento do Desenvolvimento Urbano", de Fernando Rezende, examina um aspecto crucial da nossa problemática urbana: o paradoxo da coexistência de receita global crescente ao nível municipal com a escassez de recursos para aplicação em programas caracteristicamente urbanos. A análise da evolução das receitas próprias dos municípios (basicamente constituídas pelos impostos sobre a propriedade imobiliária e sobre os serviços) revela uma tendência declinante de sua participação relativa na receita global, em favor das transferências dos Estados e da União. Sendo estas vinculadas a aplicações em programas específicos, com objetivos de distribuição setorial (Imposto Único sobre combustíveis e lubrificantes, por exemplo) ou redistribuição regional (Fundo de Participação dos Municípios) de receita arrecadada em níveis mais altos de governo, a disponibilidade de recursos para os programas de infra-estrutura urbana básica torna-se cada vez mais reduzida. Cabe lembrar, ainda, que pelos atuais critérios de transferência do FPM às capitais estaduais e grandes cidades cabem, via de regra, quotas *per capita* mais reduzidas que as dos centros menores, afetando com isso o nível da receita global, principalmente naquelas com baixo coeficiente de industrialização.

Rezende esclarece, ainda, aspectos reveladores da baixa produtividade e regressividade dos tributos municipais. Examinando o caso da Guanabara, mostra que a ênfase na tributação de um tipo de ativo (imóvel, principalmente residencial) pode significar, na prática, uma carga tributária desigual que beneficia aqueles que, por disporem de níveis mais elevados de renda, diversificam seus ativos. Rezende põe em dúvida, inclusive, a validade da tradição de arrecadar tributos sobre patrimônios (renda acumulada) ao nível municipal. Finalmente, uma importante questão levantada é de se os objetivos de distribuição espacial da renda e de vinculação setorial devem mesmo recair sob a responsabilidade do município, sem prejuízo do atendimento das suas necessidades mais prementes, ou sim-

plesmente integrarem os mecanismos de aplicação estaduais e federal, beneficiando os municípios com recursos que representem, efetivamente, acréscimo na capacidade de investir e operar a infraestrutura urbana básica.

No segundo artigo, "Macroeconomia da Urbanização Brasileira", Hamilton Tolosa analisa as transformações por que vem passando a distribuição de tamanhos urbanos no Brasil. Partindo de um estudo retrospectivo de longo-prazo, em que toma o setor urbano agregadamente, Tolosa mostra que o seu dinamismo deveu-se em grande parte, ao crescimento da indústria. A grande sensibilidade do setor secundário às flutuações cíclicas, todavia, faz recair sobre o terciário os impactos na renda e emprego urbanos. O terciário comporta-se, assim, como amortecedor das flutuações industriais e parece possuir dinâmica própria que contrabalança efeitos dos demais setores. O importante desta análise inicial é que do comportamento das variáveis macroeconômicas para o setor urbano depreende-se uma nítida liderança da indústria no processo de desenvolvimento urbano.

Ao analisar a distribuição de tamanhos urbanos o trabalho constata uma mudança perceptível em favor dos centros intermediários superiores (100 a 250 mil habitantes), que revelam taxas de crescimento populacional de quase o dobro da média nacional. São identificados os efeitos a) do número de centros em cada classe, b) do tamanho médio de cada classe e c) da recomposição das classes sobre o crescimento das populações urbanas entre 1960 e 1970, chegando à conclusão de que o efeito negativo do último contrabalançou, na verdade, o resultado positivo dos dois primeiros e reforçou o crescimento das cidades médias. Haveria indicações, assim, de que a distribuição de tamanhos urbanos tem evoluído para uma forma *rank-size* e que, através da grande entrada de novos centros, haveria maior dispersão espacial das cidades. Este panorama favorável quanto à população, torna-se objeto de apreensões quando comparadas as distribuições do emprego e o valor da transformação industriais. Na década de 1960 houve, para estas variáveis, uma concentração em favor das áreas metropolitanas. Cumpre ressaltar, todavia, que os centros intermediários superiores tiveram participação relativa crescente.

Um dos aspectos mais relevantes do trabalho de Tolosa é a análise da distribuição da renda e estrutura do consumo, por classes de cidades. O exame da renda familiar média mostra, por outro lado, que esta (juntamente com a produtividade média do setor industrial) atinge valores mínimos na classe relativa às áreas metropolitanas de segunda ordem, que se revelam como centros de baixa eficiência econômica. A experiência dos países desenvolvidos mostra que os diferenciais da renda intra-urbana diminuem à medida que as cidades crescem de tamanho, e que uma diversificação na estrutura do consumo também segue igual tendência. No Brasil, entretanto, os padrões de renda e consumo apresentam relativa constância independentemente da classe de cidades. Este fato merece, inclusive, investigações mais aprofundadas por parte de nossos economistas.

Destacando o papel das cidades médias na evolução recente do sistema urbano brasileiro, e o papel que as mesmas deverão assumir em futuro próximo com centros regionais de irradiação de inovações tecnológicas e transformações sociais, Tolosa enfatiza a necessidade de atenção às cidades médias e áreas metropolitanas por parte de uma política de desenvolvimento urbano.

No terceiro artigo, "Estrutura Econômica das Áreas Metropolitanas Brasileiras", a abordagem do tema metropolitano é feita através de uma perspectiva que situa as metrópoles no contexto do sistema urbano-regional, cujo comportamento é fator e expressão do desenvolvimento sócio-econômico do País. Neste sentido, o trabalho dá especial ênfase ao significado dos efeitos de repercussão de umas atividades sobre as outras (principalmente daquelas dinâmicas), no plano abstrato de relacionamentos econômicos e no plano concreto da organização do espaço, e, acentua a necessidade de pesquisas relativas às estruturas econômicas das metrópoles.

Após uma apreciação conceitual, onde se definem e se relacionam pólo de crescimento (espaço abstrato), centro de crescimento (espaço geográfico) e metrópole (espaço urbano complexo) é feita a análise de uma série de aspectos relativos às metrópoles brasileiras e suas repercussões sobre os anéis a elas circundantes, (anéis correspondentes à área e região metropolitanas e ao estado). É realçada a solidariedade dos processos de metropolização e urbanização, mas são igualmente observadas as diferenciações que se apresentam a

partir de um núcleo principal e que aconselham tratar cidades e padrões espaciais sem o espírito da simetria como princípio. Cabe lembrar, finalmente que, apesar da ênfase imprimida ao trabalho quanto aos aspectos econômicos e à repercussão da metropolização no sistema urbano-regional, a solidariedade do econômico ao social no processo de desenvolvimento é base para que o tratamento da ecologia urbana e da preservação do “centro” da metrópole mereça grande importância.

Contrariando a opinião corrente de que poucas grandes cidades vêm concentrando parcelas crescentes da população, cabendo papel irrelevante aos centros intermediários e pequenos na absorção dos fluxos migratórios internos, o trabalho de Milton da Mata (“Urbanização e Migrações Internas”) revela importantes aspectos do processo de crescimento populacional por classes de tamanho urbano. Cabe destacar, ao lado da identificação de um processo de retenção de migrantes por parte dos centros intermediários e pequenos, outras observações importantes feitas pelo autor. A primeira, é de que a transferência de populações do campo para as cidades tem ocorrido razoavelmente de acordo com a urbanização do processo produtivo. Isto significa que é a localização do desenvolvimento que condiciona, em última análise, as migrações. Assim, a concentração populacional decorre fundamentalmente de uma distribuição territorial desequilibrada dos investimentos em atividades urbanas. Mesmo que grande parte dos empregos urbanos, aos quais os migrantes têm acesso, seja no terciário, a forte concentração espacial do setor industrial condiciona um certo grau de concentração terciária nas áreas metropolitanas e grandes cidades.

A concentração da população urbana nas grandes cidades, por outro lado, não deve ser considerada um fato de maior gravidade, em si mesmo, quando se comparam os dados populacionais aos de emprego. Com efeito, os centros urbanos com mais de 500 mil habitantes concentravam, em 1970, cerca de 38% da população urbana e 55% do emprego industrial, por exemplo. Milton da Mata chama atenção para o fato de não estar ocorrendo propriamente uma urbanização desvinculada do processo de produção: qualquer política que vise modificar tendências dos fluxos migratórios deve ser precedida de alterações nos padrões locacionais do próprio crescimento econômico.

Wanderly Manso de Almeida em seu trabalho "Variação do Emprego no Quadro Urbano: o Setor Serviços" analisa um dos aspectos mais importantes do quadro urbano brasileiro: o setor serviços. Este gera, de um lado, empregos por indução do processo de industrialização e, de outro, absorve mão-de-obra urbana residual em seus segmentos de mais baixa produtividade. Examinando aspectos relacionados com o grau de escolaridade do pessoal ocupado em serviços (como variável aproximativa do nível de qualificação), Almeida chama atenção, de passagem, para um paradoxo na nossa situação de emprego: o crescimento na demanda por recursos humanos escassos é acompanhado por um elevado grau de subutilização dos mesmos. A baixa participação do contingente feminino e a tradição de trabalhos em tempo parcial, seriam, provavelmente, responsáveis por este problema.

A parte mais importante do trabalho refere-se à análise da dependência entre o grau de industrialização e a variação do contingente ativo terciário. Analisando, inicialmente, o interrelacionamento dos graus de escolaridade, de urbanização e de industrialização com o emprego terciário, Almeida sugere que o desenvolvimento da economia brasileira acompanhado de crescente urbanização e industrialização, implicará num crescimento diferenciado de atividades terciárias que demandará mão-de-obra em níveis crescentes de qualificação. Nosso setor terciário urbano seguiria, assim, em parte, a tendência verificada em países desenvolvidos, assumindo a qualificação do trabalho um papel crucial na sua expansão. Haveria, entretanto, características próprias de uma economia em desenvolvimento que coexistiriam com aquela tendência: a subutilização relativa da mão-de-obra pouco qualificada. Modificações nesta coexistência em favor de uma absorção mais ampla da força de trabalho em atividades terciárias modernas, seriam dadas pelo ensino e treinamento intensivo da mão-de-obra urbana.

No sexto artigo, "Aspectos Fiscais das Áreas Metropolitanas — São Paulo e Rio de Janeiro", Aloísio Araújo mostra que as unidades municipais que compõem as áreas metropolitanas têm uma repartição uniforme de encargos e receitas tanto entre si, como comparativamente a qualquer outro município. Ora, é de fundamental importância ter em vista as desigualdades, em termos dos

principais agregados macroeconômicos, que se verificam entre as unidades que compõem a área metropolitana, bem como as particularidades do balanço encargos/receitas que aquelas unidades apresentam, por fazer parte de uma forma mais complexa de organização do espaço urbano. A análise dos aspectos fiscais se restringiu às áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo, e, com relação a estas, são reveladas grandes diferenças na estrutura econômica e indicadores sócio-econômicos dos respectivos anéis. O Rio de Janeiro, não tendo perdido seu poder de atração populacional (em virtude de não ter ocorrido propriamente uma estagnação econômica), teve, todavia, reduzidas taxas de crescimento industrial, predominando as ocupações de baixos níveis de produtividade, ao contrário do ocorrido em São Paulo.

O trabalho examina, a seguir, as finanças públicas dos municípios, fornecendo indícios de que no âmbito da área metropolitana o sistema de transferências de recursos estaduais beneficia as cidades industriais em detrimento daquelas residenciais e prestadoras de serviços. Com as receitas próprias, por sua vez, acontece o mesmo, pois elas são, de certa forma, induzidas pela atividade econômica. Araujo conclui que os diferenciais, no que tange às variáveis fiscais, têm sua origem na atual estrutura de transferência do ICM, havendo uma elevada correspondência entre atividade industrial e o nível da receita total. Isto se traduz na inconsistência entre necessidades e recursos, em prejuízo dos municípios não-industriais. Estes, justamente por se localizarem na área metropolitana, têm níveis da procura por serviços públicos e graus de especializações que dependem daquela localização, impedindo a solução dos desequilíbrios entre necessidades e recursos dentro da atual estrutura fiscal.

O sétimo artigo, “Comentários sobre o Planejamento do Transporte nas Áreas Metropolitanas” de Carlos Hurtado, examina a partir das três grandes condicionantes do problema — crescimento da população metropolitana, crescimento da frota de veículos e obsolescência prematura da infra-estrutura — a irracionalidade na operação do sistema de transporte nas áreas metropolitanas brasileiras. Como ineficiências operacionais tendem a gerar prioridades deficientes nos investimentos, o planejamento deve identificar os mecanismos de preços e alocação de recursos que são responsáveis por

distorções na estrutura da demanda por serviços de transporte público e individual, e agir no sentido de corrigi-las.

Hurtado mostra que, com relação ao transporte individual, não é realista nem desejável restringir pura e simplesmente a disponibilidade de automóveis em geral (cuja difusão do consumo é fator de dinamismo econômico e democratização de oportunidades) mas sim, de atuar eficientemente na restrição de seu uso em certas horas, áreas e condições. Por outro lado, é preciso alterar profundamente o quadro de inércia do transporte público, no sentido de oferecer às populações das metrópoles opções mais eficientes de atendimento de massa nos seus movimentos pendulares, que beneficiem aos não-proprietários de automóveis e redistribuam renda a seu favor, e, inclusive, aos proprietários, pela disponibilidade alternativa de frequência, segurança e conforto. A atuação sobre o sistema de tributação ao usuário e destinação de recursos para investimentos na infra-estrutura, a revisão em profundidade da política de preços e a adoção de concepções tecnológicas integradas são algumas das medidas necessárias para fundamentar uma política nacional de transporte urbano, em geral, e metropolitano, em particular.

Finalizando esta introdução, cumpre ressaltar que o número especial de *Pesquisa e Planejamento Econômico*, pela seleção e abordagem dos seus temas, foi concebido no sentido de atender à demanda dos centros de pesquisa aplicada, dos órgãos de planejamento governamental, das universidades em geral e dos estabelecimentos de treinamento e formação pós-graduada. Neste sentido, mantém um compromisso entre o didatismo e o pragmatismo da análise de nossa situação urbana, fornecendo indicações de futuras linhas de pesquisa e elementos para formulação de uma política nacional de desenvolvimento urbano.

JOSEF BARAT