

S  
UFRJ/IEI  
TD125

043984-3

Academe Federal do Rio de Janeiro

# INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 125  
CONDICIONANTES ECONÔMICAS E  
OPÇÕES DA POLÍTICA URBANA  
NO BRASIL

Hamilton C. Tolosa

Agosto/1987

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL



CONDICIONANTES ECONÔMICAS E OPÇÕES DA  
POLÍTICA URBANA NO BRASIL

Hamilton C. Tolosa

Agosto/1987



43 - 016421

anpec

Associação Nacional de  
Economistas da América  
Latina e do Caribe

Este trabalho foi impresso  
com a colaboração da ANPEC  
e o apoio financeiro do PNPE

PROGRAMA NACIONAL DE  
PNPE  
RECURSOS ECONÔMICOS

Condicionantes Econômicas e Opções da  
Política Urbana no Brasil

Hamilton C. Tolosa\*

1. Introdução

Até meados dos anos setenta, a economia brasileira experimentou uma trajetória estável de crescimento em torno da média histórica de 6% ao ano. Contudo, após a crise do petróleo e dos juros internacionais a situação mudou dramaticamente. A sociedade foi forçada a conviver com bruscas variações da atividade econômica e com sucessivas crises do balanço de pagamentos. Se antes as desigualdades internas eram preocupantes, em condições de instabilidade econômica, o agravamento das diferenças de bem-estar passou a representar uma ameaça ao equilíbrio social e político do país.

É comum dizer-se que a solução do atual momento brasileiro pode ser comparada a um vetor com três dimensões básicas. A primeira, de caráter institucional, requer a descentralização de decisões em todos os níveis da sociedade. A segunda é econômica e implica na elevação da eficiência e competitividade dos bens e serviços produzidos no país. Como corolário, pressupõe-se a diversificação e desverticalização do parque produtivo brasileiro.

\* Do Instituto de Economia Industrial, UFRJ.

UFRJ  
BIBLIOTECA  
Data: 4 / 7 / 88  
N.º Registro: 043584-3  
NS 98344

S  
UFRJ/IEI  
TD 125

FICHA CATALOGRÁFICA

Tolosa, Hamilton C.  
Condicionantes econômicas e opções da política urbana no Brasil. - Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1987.  
34 p.; 21 cm.- (IEI/UFRJ. Texto para discussão; n.125)  
1. Brasil - Condições Econômicas. 2. Urbanização - Brasil. 3. Planejamento Urbano - Brasil.  
I. Título. II. Série.

leiro. Finalmente, a terceira dimensão requer a crescente participação política de todos os segmentos da sociedade.

Por não serem independentes entre si, o encaminhamento da solução necessita que todas as dimensões sejam consideradas simultaneamente. Mais que isso, o atraso de uma delas em relação as demais compromete a solução como um todo.

No mundo real, a expressão "maior participação política" parte do princípio que existem canais adequados para veicular as preferências dos vários estratos da sociedade, em particular, os de baixa renda. Pressupõe também regras e procedimentos capazes de resolver os conflitos entre essas preferências.

A medida que os indivíduos participam e se organizam politicamente, muda a percepção dos seus problemas de classe, em especial daqueles relacionados às diferenças sócio-econômicas. Passam assim, a pressionar no sentido de ver suas preferências atendidas. Em termos agregados, o resultado prático é um aumento no peso relativo dos objetivos voltados para a equidade (ex.: redução de pobreza absoluta) vis a vis os associados à idéia de eficiência econômica (ex.: promover o crescimento acelerado). Este, entretanto, é um processo gradual que varia conforme as condições culturais e sócio-econômicas de cada país.

No Brasil, existe um considerável distanciamento entre o discurso político a favor da equidade e a realidade econômica. Ao longo dos anos, a frustração das expectativas criadas pela maior participação política compromete a credibilidade dos

chamados programas sociais. Daí, a necessidade de repensar a experiência passada e criar maneiras de tornar tais esforços mais efetivos.

Dentro dessa linha de raciocínio, o presente trabalho procura desenvolver e discutir um esquema conceitual para análise da compatibilidade entre a política urbana e outras políticas de âmbito nacional e/ou setorial.

Com efeito, argumenta-se frequentemente que uma das principais causas do propalado insucesso da política urbana deve-se aos conflitos com as prioridades macroeconômicas e setoriais; ou ainda, a incapacidade da política urbana avaliar corretamente os seus graus de liberdade frente às prioridades de natureza não-espacial.

Com essas preocupações em mente, as três primeiras seções, a seguir, definem e discutem os principais tipos de condicionantes da política urbana, a saber: aqueles impostos pelas prioridades macroeconômicas, os derivados da implementação das políticas setoriais, em particular, a industrial e finalmente, os resultantes da própria dinâmica (ou inércia) do sistema de cidades. A quarta seção, consolida as seções anteriores e discute as opções abertas à política urbana. Para concluir, o Apêndice Matemático procura formalizar os principais conceitos e idéias desenvolvidos na quarta seção. O leitor interessado apenas nos aspectos aplicados do problema pode dispensar o apêndice sem prejuízo da compreensão do texto principal. A evidência empírica

concentra-se na evolução mais recente da economia brasileira, com destaque para os anos da recessão, 1981-83 e suas implicações para o futuro da política urbana.

## 2. Condicionantes Macroeconômicas

A definição da política urbana não pode ser dissociada do desempenho agregado da economia. Com efeito, embora ainda não se disponha de informações mais completas, tudo indica que as flutuações cíclicas experimentadas após o primeiro choque do petróleo, em 1973, afetaram decisivamente o comportamento locacional dos agentes econômicos e, por essa via, a distribuição espacial das atividades produtivas.

Durante o período 1974-1978, o PIB evoluiu a uma taxa média de 6,7% ao ano, isto é, pouco acima da taxa histórica brasileira. Na verdade, esse número já indicava o início de um processo de ajustamento interno às novas condições vigentes no cenário internacional, especialmente se comparado às taxas acima de 11% obtidas durante 1968-73, ou seja, no auge do chamado milagre brasileiro. Como veremos mais adiante, essa desaceleração foi comandada pela indústria, com evidentes efeitos de reorganização espacial, mais tarde agravadas pela recessão de 1981-83.

Parece lícito afirmar que a recessão de 1981-83 apresentou uma descontinuidade estrutural na trajetória brasileira de crescimento. Do ponto de vista quantitativo, a desacelera

ção desse período não teria tido paralelo na história recente do país e seria apenas comparável a famosa crise dos anos trinta.

Três anos seguidos de profunda recessão é tempo suficientemente longo para determinar importantes mudanças qualitativas, tanto no parque produtivo como no perfil da demanda agregada. Significa dizer que a recessão implicou não somente uma descontinuidade na curva de crescimento, mas também alterações importantes no comportamento dos agentes econômicos. Em outras palavras, a recessão determinou mudanças na inclinação da própria curva de crescimento.

Em 1980, a conjugação de políticas monetária e creditícia restritivas e cortes nos gastos públicos, conduziram a uma retração do PIB de -3,4% em 1981. Em 1982 prossegue o cenário recessivo, com crescimento de apenas 0,9%, para voltar a cair em 1983, cerca de -2,5%. A profundidade da crise pode ser melhor ilustrada pelo exame do PIB per-capita no período, com taxas negativas de -5,7% em 1981, -1,5% em 1982 e -4,9% em 1983.

Não é difícil imaginar que uma crise com tais proporções acabaria por afetar estruturalmente todos os segmentos da economia. Grosso modo, os níveis de produção e bem-estar atingidos em 1980 só viriam a ser recuperados em 1986-87 e ainda hoje, o impacto da crise condiciona as opções da política econômica.

Do ponto de vista dos efeitos sobre a distribuição espacial (urbana) das atividades econômicas, dois aspectos devem

ser destacados. Primeiramente, como veremos mais abaixo na seção sobre "Condicionantes Setoriais", os ramos de atividade foram diferentemente afetados, determinando algumas modificações relevantes nos padrões de localização, em particular da indústria.

Em segundo lugar, dentro do interesse nos rebatimentos da política macroeconômica, vale chamar atenção para os efeitos espaciais da contenção do gasto público e da política salarial.

Antes de prosseguir nesse ponto convém estender a análise agregada para além do período recessivo, isto é, para os anos de retomada do crescimento. A rigor, 1984-85 marca decisivamente o reencontro com taxas positivas de crescimento, lideradas a princípio pelas exportações e posteriormente pela recuperação do mercado interno. Em 1985, quase todos os setores produtivos haviam recuperado a capacidade ociosa gerada pela recessão. Marca, também, um período de pressão da demanda e de custos e por consequência, de aceleração inflacionária. Comparado a esse padrão, 1986 é um ano inteiramente atípico. Com efeito, a reforma monetária de fevereiro de 1986 causa, de início, dramática queda nos índices de preço. Verifica-se também significativo ganho no salário real e recuperação no nível do emprego. Entretanto, na medida que a oferta não consegue responder de forma adequada, as pressões da demanda, o "Plano Cruzado" fracassa prematuramente e 1987 inicia-se com indícios recessivos de uma nova reversão do ciclo brasileiro.

Na verdade, dentro da perspectiva dos últimos quinze anos e dos próximos cinco, tudo indica que 1986 representou um fenômeno atípico e temporário. Nessa ótica, a recente reforma monetária teria tido um impacto muito limitado sobre o lado real da economia, certamente com efeitos estruturais bem menos importantes que os causados pela recessão do início dos anos oitenta. Existem evidências de que bastaram os três primeiros meses de 1987, com inflação mensal acima de 10%, para reabsorver a maioria dos ganhos de salário real obtidos no ano anterior.

Voltando ao problema de contenção nos gastos do governo, cumpre observar que os cortes atingiram preponderantemente os investimentos públicos e dentro destes, as despesas com a infraestrutura social. Repete-se assim, mais uma vez, o padrão, segundo o qual, o esforço de contenção recai sobre a rubrica de gastos politicamente mais desprotegida, com efeitos desastrosos para a distribuição da renda real. Ocorre, também, que os investimentos em habitação, saneamento, transportes urbanos, lazer, etc. constituem o principal instrumento da política urbana. Assim, a política de combate a inflação, via contenção do déficit público, acaba atingindo negativamente os objetivos da política urbana.

A título de ilustração, estudo recente\*, mostra que a soma dos gastos reais com habitação, saneamento e transporte ur

\* H.C. Tolosa "Investimentos na Infraestrutura Social: Uma Avaliação do Impacto sobre o Sistema Urbano", Annibal Villela Consultoria Econômica, Rio de Janeiro, (mimeo), 1983. Ava  
Con

bano atingiram o pico em 1981, para logo depois decrescerem em 1982 e 1983. Tal comportamento é levemente diferenciado segundo os setores e reflete os diferentes prazos de maturação dos investimentos. Assim, na habitação, o ponto mais alto ocorre em 1982, com um gasto real de 213 milhões de UPCs, contra 207 em 1981 e 189 em 1983. Tanto no saneamento, como nos transportes urbanos, o pico é atingido em 1981, decaindo logo a seguir.

O efeito da política salarial sobre os objetivos da política urbana é mais direto e se transmite via nível do emprego e distribuição da renda. Em fins de 1980, os reajustes salariais foram modificados, de modo a beneficiar as remunerações inferiores e subindexar os níveis superiores (acima de 15 salários mínimos). No início de 1983, extinguiu-se a superindexação dos segmentos de salários inferiores a três mínimos e ampliou-se a subindexação dos rendimentos acima desse limite. Para os anos posteriores apenas merecem destaque o aumento da massa salarial e os acréscimos de salário real (ganho de pelo menos 10 pontos de porcentagem em relação a 1985) ocorridos em decorrência da reforma de 1986.

De maneira geral, a compressão dos salários no período pós 1980, constituiu-se no principal componente do processo de ajustamento da economia brasileira à nova conjuntura internacional (após os choques do petróleo e dos juros). Com isto, pretendia-se melhorar a relação câmbio/salário, fomentar as exportações e aumentar os superávits da balança comercial. Em contrapartida, os efeitos sobre a equidade e, em particular, sobre os objetivos

da política urbana, parecem ter sido devastadores. A despeito das conhecidas dificuldades estatísticas, são evidentes, hoje, os indícios de agravamento das desigualdades e de recrudescimento da concentração espacial. Convém ainda notar, que esta fase interrompe um longo esforço, de 1960 ao início dos anos setenta, de transferência de recursos para as regiões economicamente mais pobres, em especial para o Nordeste.

Aos poucos as informações estatísticas sobre o mercado de trabalho e distribuição da renda, após 1980, tornam-se disponíveis e permitem melhor avaliar o comportamento das desigualdades nesse período. A fonte básica dos dados são as PNADs (Pesquisa Nacional de Amostras de Domicílios) anuais realizadas pelo IBGE. Cálculos recentes, feitos pelo Instituto de Pesquisas do IPEA, mostram, por exemplo, que o rendimento médio mensal dos 5% superiores da PEA reduziu-se em -17% entre 1979/83 recuperando-se em 26,8% entre 1983/85. Para fins de comparação, o rendimento médio dos 10% inferiores da PEA caiu em ambos os períodos, em respectivamente -10,4% e -8,8%. De maneira geral, todos os percentis reduziram o seu rendimento médio no primeiro período e aumentaram no segundo. Acontece, entretanto, que as quedas foram menores e as recuperações maiores nos percentis superiores, em comparação com segmentos inferiores da PEA.

Para a distribuição de renda da PEA como um todo, é significativo notar que o índice de Gini cresce sustentadamente, passando de 0,567 em 1979 para 0,576 em 1983 e 0,595 em 1985. Tomando, em seguida, a proporção de cada classe no total da renda, ve

rifica-se que, para os 5% superiores da PEA, as percentagens mantêm-se estáveis, em torno de 32%, durante a recessão, elevando-se em seguida, para 35% em 1985. Os dados para os 10% inferiores da PEA são ainda mais impressionantes, revelando participação inferior a 1% da renda total. De maneira geral, todos os percentis inferiores perdem participação rapidamente entre 1979 e 1985.

A evidência empírica disponível indica, portanto, que a deterioração das desigualdades não se restringiu apenas aos anos recessivos mas estendeu-se até 1985, caracterizando claramente uma tendência que poderá agravar-se ao longo da próxima década.

As informações sobre o mercado de trabalho revelam comportamento semelhante ao de distribuição da renda, embora com variações menos marcantes. Assim, as taxas de desemprego aberto nas áreas urbanas cresceram de 3,8%, em 1979, para um máximo de 6,4%, em 1983, decrescendo daí em diante. Como se sabe, o desemprego aberto é indicador confiável para medir o desempenho do setor formal, mas não deve ser generalizado para a totalidade do mercado de trabalho urbano. É comparativamente bem mais difícil caracterizar o segmento informal da economia e sua evolução ao longo do ciclo. As poucas informações disponíveis indicam, por exemplo, que no Sudeste a percentagem de pessoas ocupadas no setor não-agrícola e trabalhando menos de 40 horas semanais, cresceu de pouco mais de 13%, em 1979 para 17% em 1983. No Nordeste, esse número passa de 22%, em 1979, para mais de 41% em 1983, denotando a inchação do setor informal nordestino durante o período recessivo.

Em resumo, pela ótica macroeconômica, as prioridades atribuídas ao combate a inflação e ao equilíbrio do balanço de pagamentos, implicaram claramente no pagamento de um custo de oportunidade em termos da distribuição de bem-estar. Além do mais, na medida que os objetivos da política urbana estão intimamente comprometidos com a equidade, acaba existindo um "trade-off" entre aquelas prioridades macroeconômicas e os objetivos urbanos. Ademais, na prática, nem sempre esses custos alternativos são claramente explicitados. Ao contrário, o discurso político procura mascarar o potencial de conflito entre crescer e redistribuir a renda urbana. Isto tem sido verdade desde as primeiras experiências com o desenvolvimento regional até os dias de hoje, com as chamadas prioridades sociais.

Do ponto de vista da melhor compreensão desses fenômenos, seria ainda desejável estender a análise para um nível maior de desagregação espacial. A princípio, tal pretensão esbarra na falta de representatividade estatística das PNADs para segmentos menores que as chamadas áreas urbanas não-metropolitanas. Por essa razão, os estudos sobre o sistema de cidades ficam comumente limitados aos intervalos censitários, cinco anos no caso dos Censos Econômicos e dez anos no Censo Demográfico.

De qualquer maneira, o passo seguinte consiste na desagregação da análise segundo os principais setores produtivos da economia. A idéia é de procurar entender os mecanismos através dos quais a indústria e o terciário podem condicionar o desempenho da política urbana.



### 3. Condicionantes Setoriais

Nas últimas décadas, a configuração do sistema brasileiro de cidades dependeu fundamentalmente do comportamento das indústrias líderes do crescimento. Em termos espaciais, o resultado foi a concentração da população e atividades produtivas em um número reduzido de centros urbanos, em particular, nas áreas metropolitanas da Região Centro-Sul.

É freqüente encontrar-se na literatura especializada, autores que procuram questionar a causalidade entre desenvolvimento industrial e urbanização. Argumenta-se que esta é uma relação estatisticamente espúria e que, na verdade, o principal fator determinante da urbanização é o comportamento do setor terciário. Contudo, a tese da dominância do terciário (baseada na conhecida Teoria dos Lugares Centrais) parece esquecer algumas características próprias do atual estágio de desenvolvimento da economia brasileira. Assim, o exame da matriz de relações interindustriais do Brasil e de outros países, ditos de renda média, permite concluir-se pela existência de forte hierarquização entre os setores produtivos da economia, fenômeno este que matematicamente se expressa pela facilidade com que as matrizes desses países podem ser triangularizadas.

Dentro desse raciocínio, a dominação pelo terciário seria, portanto, característica típica das chamadas economias avançadas, ou seja, um estado estacionário para onde convergiam os países, a medida que se desenvolvem. Em termos espaciais, como será visto mais adiante na próxima seção, isto significa,

por exemplo, que a curva de tamanhos urbanos converge assintoticamente para uma distribuição estatística do tipo lognormal.

Para fins práticos, entretanto, é razoável admitir que numa economia como a brasileira, mudanças no sistema de cidades ocorreriam como resultado dos diferentes estágios de desenvolvimento da indústria. Mais precisamente, tais mudanças seriam comandadas pelos setores líderes do desenvolvimento industrial. Significa dizer, que a indústria e, por conseguinte o sistema de cidades possuem dinâmica própria, geralmente do tipo concentrador e que pode atuar como condicionante às pretensões da política urbana.

Num exemplo extremo, pode-se imaginar que o objetivo maior da política urbana consista na rápida ocupação territorial de uma fronteira, como o Centro-Oeste, o que seria feito através da implantação, na região, de uma rede de cidades grandes e médias. Ora, isto representa não só maior prioridades para atividades relacionadas à agricultura, mas também o deslocamento para a região de certos tipos de indústria, que de outra forma prefeririam localizar-se próximas ao núcleo consumidor do país. Significa, também, contrariar a tendência concentradora da indústria. Como consequência, requer incentivos para cobrir o diferencial negativo de custos da implantação e operação na região.

Na prática, é impróprio falar de comportamento homogêneo do setor industrial. Como foi visto acima, considerando que existe uma hierarquia entre setores dentro da matriz de rela

ções intersetoriais, a configuração espacial e a evolução do sistema de cidades no tempo, são direta ou indiretamente determinados pelo comportamento locacional das indústrias líderes do processo de crescimento. Assim, num país como o Brasil, onde essa liderança tem sido exercida pelos setores produtores de duráveis e mais recentemente pelas indústrias de bens de capital (ambas sensíveis às flutuações de demanda) a existência dessa relação de causalidade confere certa instabilidade ao próprio sistema urbano.

Embora ainda não se disponha de estatísticas espaciais mais completas, pode-se desde logo afirmar que os anos oportunos tem tido como marca característica, a instabilidade. Assim, além de contrariar a tendência concentradora da indústria, a política urbana é forçada a conviver com bruscas flutuações do ciclo.

A evolução da Indústria de Transformação reflete bem esse fato. Nesse caso, a taxa média de variação passa de 8% positivo, em 1979-80, para 10,4% negativos, no ano seguinte, 1981. As taxas mantêm-se negativas durante os três anos da recessão, para recuperar-se com 6,1% em 1984 e 9% em 1985. Até mesmo a Construção Civil, tradicionalmente um setor mais estável, mostra perdas substanciais de produto real nesse período (-7,8% em 1981, -1,1% em 1982 e 14,1% em 1983).

Nos setores particularmente sensíveis às flutuações da demanda, como duráveis e bens de capital, os efeitos da recessão

são foram dramáticos. No caso de duráveis, o produto real caiu de 13%, em 1979-80, para um impressionante -24,9%, em 1981, permanecendo as taxas negativas até 1985 (-8,5%). Por sua vez, no setor de bens de capital, essas taxas passam de 8,2% em 1979-80, para -19,4% em 1981, continuando em queda com -14,9% em 1982, -19,3% em 1983, para em seguida recuperar-se com 14,7% em 1984. Note-se, ainda, que a crise foi suficientemente longa a ponto de afetar o Setor de Consumo de Não-Duráveis, muito associado a esta básica e normalmente imune ao ciclo. Nesse setor, as taxas de variação mantêm-se baixas em 1981 (1,2%) e 1982 (2,1%), passando a negativa em 1983 (-4,3%) e novamente positiva, em 1984 (1,9%) e 1985 (7,9%).

Como regra geral, o ambiente de instabilidade reduz os graus de liberdade da política urbana. Face a incerteza e a falta de continuidade na ação do governo, os empresários hesitam para tomar decisões de investimento no lado real da economia, em particular aqueles que implicam a descentralização espacial das suas atividades. Novas regiões e cidades representam quase sempre incerteza e maior risco empresarial.

Caso as decisões de desconcentrar já tenham sido tomadas no passado, a persistência da crise pode determinar o reatamento das forças concentradoras. Mais precisamente, é o que parece ocorrido como resultado da recessão, do início dos anos oitenta. Tal fenômeno pode ser ainda melhor visualizado quando se examina o rebatimento espacial das taxas negativas acima discutidas.

#### 4. Condicionantes Espaciais

Para todos efeitos, os condicionantes espaciais re fletem a preferência locacional da indústria e dos demais agentes econômicos, isto é, consumidores e governo.

Contrariar essas preferências implica geralmente no pagamento de um custo de oportunidade em termos do crescimento da indústria como um todo, ou de algum setor em particular. A ques tão torna-se ainda mais complicada quando se considera que nas cidades de maior porte se localiza, não uma, mas um conjunto de atividades industriais interdependentes. Dependendo do grau de interdependência, tem-se o caso da localização de complexos in dustriais ou de simples aglomerados de atividades desconexas.

Examinando a evolução do sistema urbano brasileiro nas últimas décadas, observa-se que sobressairam as cidades com população entre 100 e 250 mil habitantes. A maior importância re lativa dessas cidades de porte médio coincide com o auge do pro cesso de industrialização via substituição de importações, quan do o crescimento real da indústria atingiu a taxa média de 8,9 % ao ano. Durante a década de sessenta surgem os primeiros indí cios de dispersão espacial, processo este ainda hoje limitado à região Sudeste. Ao mesmo tempo, o grau de primazia exercido pe los aglomerados metropolitanos do Rio e São Paulo tem se mantido estabilizado em pouco mais de 20% em 1970 e 1980. Simulações(\*) para o fim do século preveem pequeno aumento na primazia das

\*Ver José B.B. de Figueiredo "Aspectos Demográficos da Política de Desenvolvimento Urbano" IEI/UFRJ, fevereiro, 1987.

chamadas metrópoles de primeira ordem (Rio e São Paulo), que as sim concentrariam cerca de 24% da população urbana no ano 2000. Caso tais previsões se confirmem, o sistema urbano brasileiro es taria repetindo o padrão observado nas economias hoje industria lizadas. De acordo com esse padrão, uma vez atingido o nível de de senvolvimento do Brasil, o grau de primazia das grandes metrôpo les deveria permanecer relativamente estável no tempo.

Segundo informações do último Censo Demográfico, a década de setenta trouxe algumas características importantes, em bora não necessariamente novas. Do ponto de vista demográfico, as duas constatações mais relevantes são, de um lado a perda de importância relativa dos pequenos centros, fenômeno conhecido co mo esvaziamento das pequenas cidades, e de outro o aumento na par ticipação relativa das cidades acima de 500 mil habitantes e re giões metropolitanas de segunda ordem, isto é, o segmento das me trópoles brasileiras exclusive Rio e São Paulo. Aliás, as simu lações para o ano 2000 mostram um notável aumento na participa ção desta classe no total da população urbana, que assim passa ria de 18% em 1980 para pouco mais de 30% no final do século.

O destaque observado durante a década de setenta pa ra as Regiões Metropolitanas de Segunda Ordem, em especial as do Nordeste, denota claramente os efeitos da promoção das regiões economicamente defasadas, criando expectativas de emprego e me lhoria de renda nesses centros e determinando, como consequência, a atração de novos fluxos migratórios.

Comparativamente a população urbana, a distribuição relativa do valor da Transformação Industrial (VTI) e Pessoal Ocupado na Indústria de Transformação mostra uma tendência à concentração bastante acentuada. Enquanto, para a população urbana, os centros médios e cidades acima de 500 mil habitantes se sucederam na liderança do crescimento demográfico, no caso do VTI e Pessoal Ocupado, esse papel é exercido sempre pelas cidades médias. De qualquer maneira, o contraste fica evidente quando se verifica que enquanto a população urbana se concentra no estrato formado pelos pequenos centros, cerca de metade do VTI e do Pessoal Ocupado na Indústria de Transformação situa-se nas duas metrópoles primazes, Rio e São Paulo.

A nível mais desagregado, os Censos mostram claramente o papel de liderança exercido pela indústria de bens de capital na primeira metade da década de setenta, isto é, antes que se materializassem os efeitos do primeiro choque do petróleo. Vale repetir, contudo, que por ser uma atividade sensível ao ciclo, a sua atuação foi fortemente comprometida durante os anos de recessão. Os dados também revelam que o setor de bens duráveis, que havia comandado o crescimento industrial durante a década de sessenta, manteve, nos anos subsequentes, o padrão concentrado nas metrópoles do Rio e São Paulo. Ao que tudo indica, o processo de desconcentração para um entorno próximo dos grandes centros metropolitanos, durante os anos setenta, foi liderado pela indústria de bens de capital e subsidiariamente, pela de insumos básicos.

A divulgação dos resultados dos Censos Econômicos de 1985 deverá permitir, em futuro próximo, avaliar com mais exatidão e detalhe os efeitos da recessão sobre o comportamento locacional dos setores líderes do crescimento. Enquanto isto não ocorre, pode-se genericamente afirmar que, em comparação com a década de setenta, a crise do início dos oitenta causou importante retrocesso em termos dos grandes objetivos da política urbana.

Vale também notar, que a retomada do crescimento ocorrida após 1984 teve características bem diferentes das décadas anteriores. Para todos efeitos, a retomada via exportações tem rebatimento espaciais bem distintos de um processo de recuperação via mercado interno. Similarmente, a crise da dívida externa, em 1987, terá desdobramentos importantes em termos da evolução do sistema urbano brasileiro.

##### 5. Opções da Política Urbana

As três seções anteriores procuraram discutir os fatores que condicionam a atuação da política urbana. Além disso, para fins de exposição, esses fatores foram organizados em três categorias: macroeconômica, setorial e espacial.

Antes de prosseguir, convém fazer alguns esclarecimentos adicionais. Primeiramente, as categorias de condicionantes são interdependentes entre si. Significa dizer, por exemplo, que para determinado ponto do tempo, não é possível dissociar a composição setorial da economia do seu padrão de localização

no espaço geográfico. Ademais, essa relação não é biunívoca, pois a determinado "mix" setorial, corresponde um número finito de possíveis padrões locacionais. A rigor, para fins dessa análise existem apenas duas categorias fundamentais: a composição ou perfil setorial e a distribuição espacial de atividades (definida segundo regiões ou cidades). A terceira, ou seja, a macroeconômica, nada mais é que uma instância superior de agregação, podendo ser sempre expressa como combinação das duas dimensões anteriores.

A despeito da já mencionada interdependência entre os três condicionantes, existem fortes razões para mantê-los como categorias distintas de análise. A principal justificativa é sem dúvida de natureza institucional. Na maioria das vezes, a condução das políticas macro, setorial e espacial fica a cargo de autoridades e entidades inteiramente distintas. É comum, por exemplo verificar que, na prática, as decisões da política industrial tem pouco a ver com as medidas implementadas a nível regional ou urbano. No caso extremo de independência das decisões tomadas nos três níveis, justifica-se a distinção entre as categorias de condicionantes. No extremo oposto, a interdependência (máxima) entre decisões invalida a análise, segundo categorias. O mundo real, entretanto, comporta uma infinidade de casos intermediários, correspondendo a diferentes graus de interdependência.

Em segundo lugar, cada condicionante pode ser mensurada através de uma ou mais variáveis tipo, produto real, nível do emprego, salário médio etc. Assim, por exemplo, pode-se ex



pressar a composição setorial da economia em termos do produto real e/ou do emprego. O mesmo pode ser dito quanto ao "mix" regional ou ao sistema de cidades. É também fácil verificar que o valor do PIB (condicionante macroeconômica) pode ser escrito como a soma dos produtos setoriais ou regionais.

Em terceiro lugar, os objetivos da política urbana podem ser expressos através dessas mesmas variáveis. O objetivo poderá ser, por exemplo o de atingir certa configuração do sistema urbano em um período de dez anos. Do confronto dessa meta com os condicionantes acima, varias possibilidades podem ocorrer. A configuração urbana desejada poderá estar ou não de acordo com o padrão locacional implícito na política de desenvolvimento industrial (condicionante setorial). Poderá ainda ser compatível ou não com o PIB, derivado das prioridades macroeconômicas. Finalmente, é razoável admitir que existe certa inércia embutida no comportamento do sistema de cidades, o que, por sua vez, limita as pretensões da política urbana (condicionante espacial).

A experiência demonstra que, de maneira geral, é difícil encontrar-se casos de uma clara explicitação dos objetivos da política urbana. De um lado, nem sempre o governo e a sociedade percebem da mesma forma a importância e a natureza das desigualdades espaciais. Em outras ocasiões, a manutenção de certos privilégios locais torna inconveniente a explicitação daqueles objetivos. São também frequentes os casos em que a sociedade não dispõe de canais adequados para veicular as suas preferências.

A ambigüidade dos objetivos torna difícil avaliar a efetividade dos instrumentos da política urbana, dando margem a vazamentos de benefícios e casos de descontinuidade administrativa.

Outra dificuldade quanto aos objetivos, diz respeito ao horizonte de tempo das diferentes políticas. Na medida que a economia enfrenta bruscas variações do ciclo, as prioridades de curto prazo tendem a prevalecer sobre os objetivos de longo prazo. Este tem sido tipicamente o caso do Brasil desde 1973, após o primeiro choque do petróleo. É lícito, portanto, afirmar que nos dias de hoje a economia brasileira virtualmente não dispõe de balizamentos de longo prazo. Ademais, isto é verdade não só para a questão urbana, mas para as políticas de equidade ou de redistribuição da renda em geral.

No que se refere aos instrumentos da política urbana, nunca é demais repetir que, afim de ter algum impacto sobre a redistribuição espacial da renda, é necessário atuar em duas frentes. A primeira, através dos investimentos na infraestrutura social, visando melhorar as condições de acessibilidade da população aos serviços urbanos básicos. A segunda, via instrumentos de localização industrial, procurando, dessa forma, induzir mudanças na estrutura econômica das cidades.

A experiência também mostra que a atuação em apenas uma daquelas frentes, além de atenuar o impacto da política urbana pode, eventualmente, conduzir a sérios desequilíbrios, dos

quais os mais frequentes são os chamados vazamentos dos benefícios derivados da infraestrutura social, isto é, benefícios originariamente destinados à população de baixa renda e que acabam sendo desviados para as classes mais altas. O exemplo dos países em desenvolvimento e mesmo alguns desenvolvidos, mostra que os instrumentos de localização constituem sempre o elo mais fraco da política urbana. A explicação quase sempre aventada para esse fato são os conhecidos conflitos com o condicionante macroeconômico. Outra explicação é de natureza institucional e envolve problemas de competência e coordenação entre a política urbana e as políticas setoriais, em particular a industrial.

Para finalizar, cumpre fazer algumas considerações sobre o aspecto institucional da política urbana. A rigor, dentro do termo "institucional" estão reunidas variáveis de difícil observação e mensuração empírica. Na prática, contudo, é realista admitir que existe estreita interdependência entre o fato econômico e o político-institucional.

Com freqüência, variáveis do tipo organizacional, tais como: definição de níveis de competência, funcionamento dos mecanismos de decisão e procedimentos para compatibilizar decisões descentralizadas, atuam como condicionantes do desenvolvimento. Normalmente, a lentidão com que se processam as mudanças institucionais é passivamente encarada como sério entrave ao ritmo de crescimento econômico. Na verdade, entretanto, não deve ser necessariamente assim. Ao contrário, a manipulação das variáveis institucionais pode ser vista como poderoso instrumento para

induzir transformações desejáveis do ponto de vista da sociedade.

Conclui-se que, em algumas ocasiões, a variável institucional assume o papel de condicionante do desenvolvimento, em outras, atua como instrumento indutor de mudanças estruturais.

No caso específico da política urbana no Brasil, o primeiro caso é quase sempre a regra geral. Alguns exemplos servem para ilustrar esse ponto. Nos primeiros estágios do desenvolvimento brasileiro, a organização espacial das atividades econômicas assumiu claramente a forma regional, isto é, segundo quatro ou cinco macroregiões homogêneas. Com o crescimento e diversificação do país, a configuração espacial tornou-se diferenciada entre unidades territorialmente bem menores e a problemática espacial passou de regional a urbana.

Em 1959, foi criada a SUDENE e pouco tempo depois surgiram as demais Superintendências e o Ministério do Interior (MINTER), todos envolvidos na superação das desigualdades regionais. Em meados dos anos setenta, consolidou-se o arcabouço institucional da política urbana com a criação do Conselho Nacional de Política Urbana (CNPUR), hoje CNDU e das autoridades metropolitanas. Para concluir, a Nova República criou o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU). Nesse meio termo, o CNDU passou da Presidência da República (SEPLAN) para o MINTER e daí, para o MDU.

É interessante observar, que a natureza da questão es

pacial se altera com o passar do tempo, porém o arcabouço institucional não se ajusta a essas mudanças. Ao contrário, novos níveis de decisão vão sendo progressivamente acrescentados ao arcabouço original, criando um anacrônico excesso de entidades e instâncias de decisão, que se confundem e se anulam. Finalmente, com a recente extinção do Banco Nacional de Habitação, configura-se uma situação nova e um tanto absurda do ponto de vista da política urbana, qual seja, a de proliferação de órgãos e autoridades normativas sem ou com pouco controle dos seus respectivos instrumentos de política.

Apêndice Matemático

Consideremos inicialmente o caso mais simples de uma economia fechada, estática e sem governo. Define-se, também, um vetor  $X$  de variáveis básicas onde  $k=1$  (produto real); 2 (nível do emprego); 3, etc. Assim, pode-se escrever

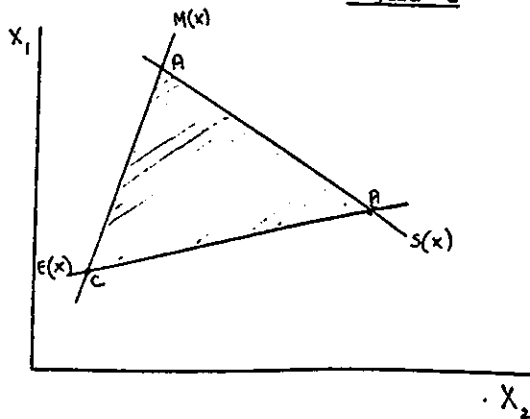
$$X = \{X_k\} \text{ onde } k \text{ é finito}$$

Utilizando essa mesma notação, os condicionantes discutidos nas seções 2,3 e 4 podem ser expressas como,

$$\begin{aligned} S &= S(X_{ks}) && \text{condicionante setorial} \\ E &= E(X_{ke}) && \text{condicionante espacial} \\ M &= M(X_{km}) && \text{condicionante macroeconômico} \end{aligned} \quad (\text{A-1})$$

Para fins de ilustração gráfica, façamos  $K=1,2$ , de modo que a área ABC, na figura abaixo, resulte da intercessão dos três condicionantes S, E e M

Figura 1



Mais precisamente, ABC, denominada de região factível, é composta por todos os pontos  $(X_1, X_2)$  que satisfaçam simultaneamente as condições:

$$X \leq \bar{S}$$

$$X \leq \bar{E}$$

$$X \leq \bar{M}$$

onde, por enquanto,  $\bar{S}$ ,  $\bar{E}$  e  $\bar{M}$  são definidos exógenamente.

O passo seguinte, consiste em incorporar o governo explicitamente no modelo através de um conjunto de novas variáveis  $U$ , denominadas de instrumentos de política econômica. Assim, as relações (A-1) acima podem ser reescritas como,

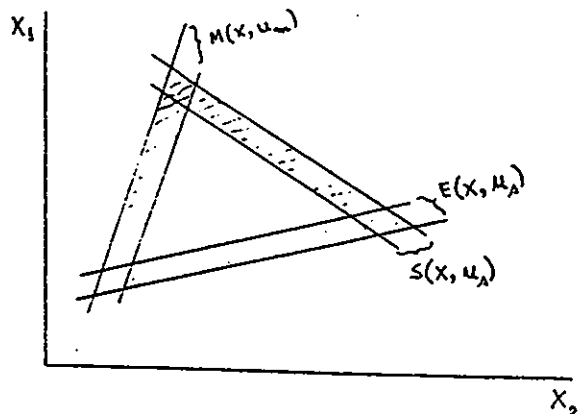
$$\begin{aligned} S &= S(X_{ks}, u_s) \\ E &= E(X_{ke}, u_e) \\ M &= M(X_{km}, u_m) \end{aligned} \quad (\text{A-2})$$

onde  $u_s$  inclui os instrumentos da política setorial,  $u_e$  são instrumentos espaciais e  $u_m$  são medidas macroeconômicas.

A incorporação dessa variáveis-instrumento, faz com que as restrições S, E e M sejam representadas não por uma única curva, mas por uma família de curvas, tal como aparece na Figura 2 abaixo. Cada curva na região hachureada corresponde a um valor diferente para  $u$ . Similarmente, define-se uma região factível para cada conjunto de valores estabelecidos para  $u_s$ ,  $u_e$  e  $u_m$ .



Figura 2



A introdução do governo, também requer que se defina uma nova relação que represente o(s) objetivo(s) da política urbana. Similarmente, outras relações poderiam representar objetivos macroeconômicos, da política industrial etc..

Suponhamos que o objetivo da política urbana possa ser escrito como,

$$0 = 0(X_{ke}, u_e) \quad (A-3)$$

O modelo completo consistiria, portanto, na otimização de (A-3), sujeito as restrições (A-2), ou seja,

$$\text{Opt } 0(X_{ke}, u_e)$$

Sujeito às restrições,

$$S = S(X_{ks}, u_s) \leq \bar{S} \quad (A-4)$$

$$E = E(X_{ke}, u_e) \leq \bar{E}$$

$$M = M(X_{km}, u_m) \leq \bar{M}$$

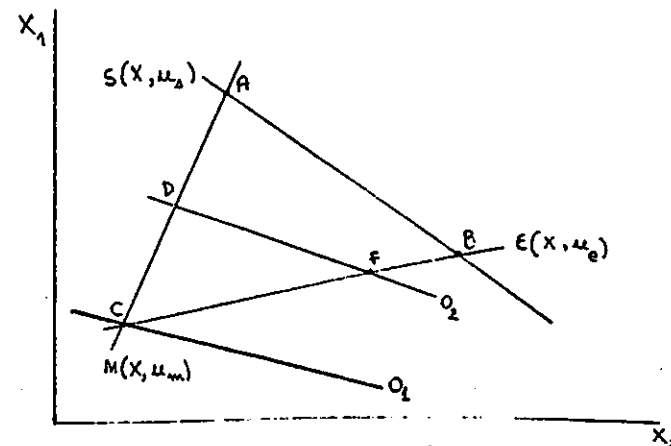
Resolvido o problema acima, a função-objetivo (A-3) assumiria o valor ótimo  $0^*$ , ou seja,

$$\text{Opt } 0 = 0^* = 0(X_{ke}^*, u_e^*) \quad (A-5)$$

Fica claro em (A-5) que, ao valor ótimo  $0^*$ , corresponde também uma estratégia urbana ótima, representada por  $u_e^*$ .

Graficamente várias possibilidades podem ocorrer. A Figura 3, abaixo, considera apenas dois exemplos, representados pelas curvas  $0_1$  e  $0_2$ .

Figura 3



No primeiro, os valores de  $X_1$  e  $X_2$ , correspondentes ao ponto C, denotam a solução ótima  $0_1 = 0_1^*$ . Nesse caso, apenas duas restrições, M e E, condicionam as opções da política urbana. A terceira restrição S é redundante.

No segundo exemplo, o da curva  $0_2$ , a solução ótima

inclue todos os pontos  $(X_1, X_2)$  distribuidos ao longo do segmento DF. Existe pois, uma infinidade de pontos compatíveis com o valor ótimo,  $O_2 = O_2^*$ .

O modelo pode ser generalizado relaxando-se a hipóte se estática, isto é, introduzindo a variável tempo nas relações de (A-4). Na versão dinâmica, a região factível ABC transforma-se em um cone ou cilindro, ao longo do eixo do tempo. É também necessário definir regras para a reprodução de  $\bar{S}$ ,  $\bar{E}$  e  $\bar{M}$  no tempo. Em outras palavras, deve-se explicitar de que forma as decisões de investimento determinam mudanças na composição setorial da economia. O mesmo deve ser feito com relação aos investimentos regionais ou por segmento de cidades.

Na sua versão dinâmica, o modelo completo pode, en tão, ser escrito como:

$$O_{pt} = O(X_{ke}, u_e, t)$$

Sujeito às restrições

$$S = S(x_{ks}, u_s, t) \leq \bar{S}(t)$$

$$E = E(X_{ke}, u_e, t) \leq \bar{E}(t)$$

$$M = M(X_{km}, u_m, t) \leq \bar{M}(t)$$

e a curva-solução ótima terá a forma

$$O_{pt} = O^*(t) = O(X_{ke}^*, u_e^*, t)$$

onde  $u_e^*(t)$  representa a estratégia urbana ótima ao longo do tempo.

### Bibliografia Seleccionada

1. Annibal Villela Consultoria Econômica, "Investimentos na Infraestrutura Social: Uma Avaliação do Impacto sobre o Sistema Urbano", (mimeo) Rio de Janeiro, 1983.
2. Banco Mundial, "Brazil: Urban Strategy Paper" Urban Projects Division, (mimeo), julho 1985.
3. CENDEC/IPEA/SEPLAN, "Seminário sobre Avaliação de Programas de Alimentação e Abastecimento" (mimeo) Brasília, março 1986.
4. Chenery, H. et al. Redistribution with Growth Oxford University Press, 1974.
5. CNDU Evolução da Rede Urbana no Período 1970-80, Brasília, 1985.
6. CNDU/MDU "Política Nacional de Desenvolvimento Urbano" (mimeo) Brasília, novembro 1986.
7. Figueiredo, José B.B. "Aspectos Demográficos de Política de Desenvolvimento Urbano" (mimeo) IEI/UFRJ, fevereiro 1987.
8. Fishlow, A. "Brazilian Size Distribution of Income", American Economic Review, 1972.
9. Hicks, J; Vetter D. "Identifying the Urban Poor in Brazil" World Bank Staff Working Papers, nº 565, 1983.
10. Hoffman R; Kageyama A.; "Distribuição da Renda no Brasil, entre Famílias e entre Pessoas, em 1970 e 1980" Estudos Econômicos vol. 16 nº 1, 1986

11. IBGE, "Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios", PNADS, vários anos.
12. Jatobá, J. "Desenvolvimento Regional, Crise e Mercado de Trabalho: o Caso Brasileiro com Especial Atenção para o Nordeste: 1981-83" Revista Econômica do Nordeste 16(4), 1985.
13. Oliveira, Daniel; Velloso Chichelli R, "O Programa de Estabilização Econômica e o Poder de Compra do Salário Mínimo" INPES/IPEA, Textos para Discussão Interna, nº 95, setembro 1986.
14. Pfeffermann G., "The Social Cost of Recession: Brazil", World Bank (mimeo) 1984.
15. Szal, R. "Poverty: Measurement and Analysis" International Labor Office, Genebra, 1977.
16. Silva, Fernando Rezende; Silva, Beatriz A. "Fundos Sociais", INPES/IPEA, Textos para Discussão Interna, nº 85, junho 1986.
17. Silva, Fernando Rezende, "Estudos para a Reforma Tributária, Tomo I, Proposta da Reforma do Sistema Tributário Brasileiro" INPES/IPEA, Textos para Discussão Interna, nº 104, março 1987.
18. SUDENE, "Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste", Recife, setembro 1985.
19. Tolosa, H.C., "Causes of Urban Poverty in Brazil" World Development, vol. 6, nº 9/10, 1978
20. Tolosa, H.C., "O Sistema de Cidades na Década de Setenta: Implicações para o Futuro da Política Urbana" (mimeo); trabalho apresentado no 1º Seminário de Economia Urbana, Brasília, UnB, maio 1983.

## PUBLICAÇÕES DO IEI EM 1987

## TEXTOS PARA DISCUSSÃO

	Nº de páginas
107. PROCHNIK, Victor. <u>O macrocomplexo da construção civil</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 107)	143
108. TAVARES, Ricardo A.W., <u>Aritmética política ou natural? (Demografia: Fuga em quatro movimentos)</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 108)	26
109. TAUILLE, José Ricardo e OLIVEIRA, Carlos Eduardo Melo de. <u>Difusão de automação no Brasil e os efeitos sobre o emprego. Uma resenha da literatura nacional</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 109)	47
110. SILVEIRA, Caio César L. Prates de. <u>Plano Cruzado: A dramática reversão de expectativas</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 110)	30
111. TAUILLE, José Ricardo. <u>Automação e Competitividade: uma avaliação das tendências no Brasil</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 111)	150
112. ALMEIDA, Júlio Gomes de e ORIEGA, José Antonio. <u>Financiamento e desempenho financeiro das empresas industriais no Brasil</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 112)	119
113. PROCHNIK, Victor. <u>Estrutura e dinâmica dos complexos industriais na economia brasileira</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 113)	51
114. FONSECA, Manuel Alcino da. <u>Uma análise das relações estruturais da economia brasileira</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 114)	25
115. JAGUARIBE, Anna Maria. <u>A política tecnológica e sua articulação com a política econômica. Elementos para uma análise da ação do estado</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 115)	76
116. SOUZA, Isabel R.O. Gómez de. <u>Referencial teórico para a análise da política social</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 116)	28
117. FIORI, Jorge e RAMIREZ, Ronaldo. <u>Notes for a comparative research on self-help housing policies in Latin America</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 117)	28
118. BENETTI, Carlo. <u>Valor, excedente e moeda</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 118)	19

	Nº de páginas
119. MOREIRA, Maurício Mesquita. <u>Progresso Técnico e Estrutura de mercado: a indústria internacional de telecomunicações.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 119)	81
120. LOPES, Fernando Reis; SERRANO, Franklin Leon Peres. <u>Marx e a Mercadoria Força de Trabalho.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 120)	34
121. FIGUEIREDO, José B.; TAVARES, Ricardo. <u>O Componente Demográfico no Desenho das Políticas de Desenvolvimento Urbano.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 121)	35
122. CORIAT, Benjamin; SABOIA, João. <u>Régime d'accumulation et rapport salarial au Brésil - un processus de fordisation forcée et contrariée.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 122)	52
123. PROCHNIK, Victor. <u>A Contribuição da Universidade para o Desenvolvimento da Informática no Brasil.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 123)	39
124. FABRIANI, Carmen Beatriz; PEREIRA, Vera Maria C.- <u>Tendências e Divergências Sobre o Modelo de Intervenção Pública no Saneamento Básico.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 124)	45
125. TOLOSA, Hamilton C. <u>Condicionantes Econômicas e Opções da Política Urbana no Brasil.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 125)	34

TOLOSA, HAMILTON C.

CONDICIONANTES ECONOMICAS E OPCOES DA POLITICA URBANA NO BRASIL.

N.º Chamada	S UFRJ/IEI TD125
N.º Registro	043984-3 FEA

ns 98344