

O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRO: UMA CONTRIBUIÇÃO À FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO/REGIONAL

Speridião Faissol **
Lana Lima Moreira ***
Marilourdes Lopes Ferreira ***

INTRODUÇÃO

O objetivo deste estudo é o de analisar a dinâmica urbano/industrial/regional brasileira, com o propósito de investigar os principais aspectos desta dinâmica e deste processo, com vistas à identificação de fatores estruturais, sociais, econômicos e regionais que moldam as estruturas urbanas e, com isso, afetam de forma causal estas mesmas estruturas.

É ainda objetivo desta análise o de tornar possível uma visão dos principais problemas do desenvolvimento econômico e social que podem ser relevantes para a formulação de políticas específicas de desenvolvimento urbano/regional.

Uma premissa adotada neste trabalho, é a de que o processo de desenvolvimento brasileiro segue a linha do chamado modelo de dependência, no qual processos mais genéricos estão por trás dos mecanismos que afetam os próprios resultados deste

processo de desenvolvimento e o seu modelo urbano/regional.

Estes processos mais genéricos a que nos referimos têm uma componente internacional muito forte que age muito ligada ao processo industrial/urbano de um lado, e de outro às próprias origens do sistema capitalista internacional, neste caso através de instituições urbanas; daí advém uma estreita ligação do urbano com o industrial e dos dois com a economia mundial.

Este processo chegou a um nível de complexidade tal que suas relações internacionais e sua inserção na economia mundial se fez de tal forma inter-relacionada, e imprimiu uma forte marca no quadro econômico e no espacial brasileiro.

Esta dinâmica urbano/industrial tem sido a mola mestra do processo de desenvolvimento no Brasil — nos países em desenvolvimento em geral —, e tem sido feita sem maiores exames do que seria mais conveniente, dado um certo contexto social, econômico e político, além de hábitos na-

* Este trabalho é constituído, em parte por um documento apresentado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), do Ministério do Interior, a quem agradecemos a permissão para o publicar. As idéias e análises aqui expostas não são de responsabilidade do CNDU e sim dos autores.

** Professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e bolsista de pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), coordenador da pesquisa e relator do artigo.

*** Geógrafas da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

cionais e estruturas de consumo decorrentes, de maneira geral.

A associação desta componente internacional que tem uma localização necessária na grande metrópole, com o processo de industrialização que encontrou, também na grande metrópole, sua melhor localização, tanto em função das amenidades como do *pool* de mão-de-obra e facilidades de ligações internacionais, fez cristalizar um nível macrometropolitano, como de resto um nível transnacional na economia brasileira que é responsável, em grande parte, por este sistema de relações com a economia mundial.

Uma segunda premissa que de certa forma poderia estar contida na primeira, é a de que o processo de desenvolvimento econômico e social do Brasil, inserido, como está, num modelo mais amplo de desenvolvimento econômico e social, se ajusta ao modelo genérico centro/periferia, — que por sinal se define como um modelo *scale free*, quer dizer que opera em diferentes níveis de generalização.

Esta concepção e este modelo nos parecem convenientes e eficazes no tratamento do problema urbano, pois permitem uma combinação do urbano com o regional através da noção de que o regional tem diferentes níveis de resolução, embora o nível que neste estudo chamamos de espaços integrados/contornos regionais, um nível mesorregional por definição, seja aquele em que a função espacial possa ser maximizada; isto porque a este nível, tamanho e complexidade de regiões, os fatores endógenos a esta região já são suficientemente complexos para gerar um sistema de relações intersetoriais e intra-regionais que permite combinar, os objetivos de uma política urbana específica com os objetivos de desenvolvimento regional, além de satisfazer preceitos de política econômica ligados à eficiência.

Este processo leva a uma primeira e importante dicotomia na interpretação dos processos sociais brasileiros, e define um núcleo básico e territorialmente amplo e uma periferia ainda mais extensa que divide o território e a sociedade brasileira em duas grandes subunidades, uma pobre e outra rica.

É claro que uma subdivisão entre pobres e ricos, no Brasil, é tão artificial quanto uma divisão entre pobres e ricos em escala global, inclusive porque esta divisão acaba por mascarar o sistema de relações intra-regionais; entretanto é útil como uma primeira aproximação, até mesmo para efeitos de política urbana, desde que não se perca de vista as especificidades intra-regionais.

Entretanto, para efeito mesmo desta política urbana, quando se pretende que ela não seja apenas uma repetição de um modelo global/nacional de desenvolvimento que contemple objetivos vagos de diminuir desigualdades regionais ou locais, processos regionais de menor amplitude são importantes para entender efeitos locais e por isso mesmo muito mais específicos.

Em outras palavras, torna-se necessário identificar áreas, regiões, espaços, nos quais se identifiquem processos específicos que estão afetando e, de certa forma, integrando as estruturas urbanas locais/regionais. É claro que estas estruturas urbanas não se alteram tão rapidamente, porque existe um efeito de inércia que torna as mudanças lentas mas, por isso mesmo, mais permanentes. Neste caso a política urbana pode ser mais específica, inclusive porque é aí que se podem identificar formas de organização da atividade econômica que estejam regulando as relações sociais na produção, e com isso repercutindo nas demandas e ofertas de serviços urbanos, em última instância o objetivo de uma política urbana de sentido social.

No capítulo que se segue vamos procurar dar uma visão ampla do processo de desenvolvimento, dentro daquela visão núcleo/periferia que indicamos, com o propósito de identificar os processos mais gerais, que por esta generalidade, afetam menos de perto o sistema urbano, mas que de outro lado tem seus efeitos com caráter de muito maior permanência e profundidade.

O que queremos dizer com isso é que, por mais importantes que sejam os aspectos específicos e locais na modelagem dos problemas urbanos propriamente ditos, o efeito do processo geral de desenvolvimento aparece de forma clara, não só na cristalização do núcleo e da periferia, como na implantação

de um sistema de macrometrópoles, — na linha das cidades mundiais —, que atuam fortemente num segmento do sistema, como já indicamos anteriormente.

Em seguida procuraremos dar uma visão da própria hierarquia urbana, no contexto do processo de urbanização, — afinal um dos elementos chaves na compreensão do sistema urbano e de seus efeitos regionais —, inclusive porque nela se insere uma parcela importante de poder político, elemento de fundamental importância na formulação e implementação de uma política urbana, de fundamentos sociais.

Ainda neste capítulo urbanização/industrialização examinaremos, mais de perto, o papel do processo de industrialização propriamente dito, não só na urbanização e desenvolvimento, como principalmente no seu papel de agente de modernização, tanto no processo de produção como no de consumo; ademais a industrialização teve relevante papel como elemento concentrador de atividade econômica e rendimento ao mesmo tempo.

Em outro capítulo passamos ao exame dos espaços regionais integrados que neste estudo estamos considerando como um agregado de mesorregiões homogêneas — segundo a divisão feita pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) —, passando de 86 mesos, para 33 meso-espaço que estamos considerando como unidades espaciais capazes de conterem processos sub-regionais que muito contribuem para modelar subsistemas urbanos, principalmente em termos dos fatores geradores de mudanças conjunturais e mesmo estruturais nestes subsistemas.

O que estamos querendo indicar com a idéia do “conterem processos sub-regionais” no parágrafo anterior, está ligado ao fato de que estamos supondo que estes espaços regionais podem conter um *mix* produtivo tal que a maximização de relações interindustriais e setoriais, em geral, nestes espaços, pode ser a fórmula de combinar eficiência setorial com equidade espacial, uma maneira, talvez, de combinar os propósitos de política urbana de longo prazo, com política econômica de médio e curto prazo.

É isto mais ou menos que Storper parece descrever (1) quando especifica que “analisando estes sistemas é chave para as relações entre as decisões singulares e privadas — o domínio das teorias neoclássicas — e resultados gerais e estruturais — o domínio tradicional de teorias marxistas. Estas relações podem ser vistas como o desenrolar de um processo de “estruturação” no qual existe mais estrutura nas decisões singulares e privadas do que nas teorias neoclássicas, mas nas quais existe lugar para a inventiva humana; e nos quais sistemas de prática, construídos pela inventiva humana, como indústrias, ainda são apropriadas e influenciadas por forças estruturais mais profundas. Estas dialéticas convergem no nível mesoanalítico.

Por fim procuramos discutir alguns elementos relevantes para a definição de uma nova política urbana.

E aqui parece relevante fazer uma pequena e sumária análise de alguns objetivos nacionais políticos vigentes, no Brasil, nas últimas duas ou três décadas.

A idéia de um Brasil grande que já estava presente e latente nos programas de desenvolvimento da década de 50, mas que recebeu um impulso muito forte nos Governos Militares do período revolucionário, e já agora com outras conotações de natureza política e administrativa extremamente centralizadoras, não se coaduna muito com políticas redistributivas que também formam o cerne de muitas concepções concorrentes, inclusive as recentes sobre rumos do processo brasileiro de desenvolvimento.

O que parece estar mudando é a própria noção do papel do Estado, valendo-se de todos os sacrifícios da população, em nome da visão grandiosa de um Brasil potência, face à concepção de que o Estado existe para servir a nação/povo, antes de qualquer outro objetivo, e de que Brasil potência precisa ser povo potência e não apenas Estado poderoso. Inclusive porque é esta a noção clássica de sociedades democráticas.

Datam da década de 50 as exacerbações dos desníveis regionais, e não foi por mero acaso que a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) foi criada naquele momento. Nos últimos 20 anos, a idéia da eficiência dominou a política desenvolvimentista brasileira, vale dizer a idéia de

umentar o Produto Interno Bruto (PIB) como meta essencial, para depois redistribuir os resultados. Esta política era a que predominava nas ações pragmáticas do Governo, embora o discurso deste mesmo Governo ressaltasse, sempre, a necessidade de corrigir desníveis de renda pessoal e regional.

Por isso mesmo os objetivos de política econômica que visavam o urbano e o regional, quer dizer localizações geográficas específicas, eram sempre, os primeiros alvos dos cortes orçamentários, mais ainda quando a crise econômica foi se agravando e os recursos foram ficando escassos.

Agora que parecem se cristalizar objetivos mais descentralizantes na política de desenvolvimento a ser retomada, o papel das administrações urbanas — do “managerialismo” urbano — deverá voltar a ser significativo, o que reforça a idéia da fusão do urbano com o regional, e da definição de áreas menores, integradas, às quais se possa alocar recursos, inclusive segundo suas próprias capacidades de complementá-los e geri-los. Este o sentido do “managerialismo” urbano/regional que é técnico, mas não tecnocrático em seu sentido meio pejorativo.

Na concepção desta política de desenvolvimento urbano/regional, será necessário ajustá-la às concepções mais genéricas de desenvolvimento econômico e social que se vier a implementar (ou vice-versa?); uma decisão importante será a opção entre uma visão de crescimento do produto, quer dizer subordinar a política urbano/regional a um objetivo de crescer a curto prazo, ou uma visão do tipo redistributiva, quem sabe tipo *zero-sum-game*(2).

Esta política *zero-sum-game* significa a análise de um conjunto de alternativas de política econômica, que considere crescimentos de setores e/ou regiões do País de forma diferenciada, sem entretanto visar o crescimento global do produto — até o limite de crescimento zero.

Isto significará transferir, via projetos de desenvolvimento, impulsos de crescimento de uma região ou cidade para outra. E, nunca será demais enfatizar, esta terá que ser uma decisão política e não econômica.

O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL BRASILEIRO EM SEU CONTEXTO MAIS ABRANGENTE

O processo de desenvolvimento econômico e social brasileiro é suficientemente conhecido e descrito para que se torne necessária uma análise mais profunda do mesmo.

Ele tem sido descrito e concebido, entretanto, ora como um processo econômico global, ora setorial, com conotações políticas, sociais, ou mesmo regionais. Mas, quase sempre, o urbano e o regional, têm sido tratados em contextos separados, talvez inter-relacionados, porém, não integrados.

A essência da concepção teórica deste trabalho, e a proposta básica que ele contém, é a inseparabilidade — tanto a nível teórico e mais ainda no nível prático — do processo de desenvolvimento urbano do regional. Isto porque o primeiro implica o segundo e vice-versa.

Entretanto ele teve causas, mecanismos e conseqüências, que precisam ser pelo menos entendidos de forma genérica, se queremos descrevê-los adequadamente, ainda que causas e conseqüências sejam controvertidas e, sobretudo, múltiplas.

A essência da causa parece ser a insatisfação com o subdesenvolvimento, com aspirações nacionais que se foram cristalizando e com a idéia de uma pátria forte e poderosa que muito ajudou em certos momentos de exacerbação nacionalista e de fortalecimento do Estado.

De um lado, ao nível de pessoas, famílias e mesmo grupos sociais/regionais, desprivilegiados pelo modelo em vigor, a insatisfação com o forte nível de desigualdades e com a própria pobreza absoluta constitui, sempre, um forte impulso para mudanças.

De outro lado o desejo de uma nação forte, economicamente independente que foi muito cultivado por elites intelectuais — civis e militares — e inclusive na Escola Superior de Guerra (ESG), onde estes objetivos eram colocados como aspirações nacionais permanentes, embora o discurso sempre incluisse a diminuição dos desníveis sociais e regionais (mais os regionais que os sociais).

Os mecanismos foram políticas de desenvolvimento que eram formuladas com um discurso que pregava a correção de desníveis de riqueza, tanto social como regional, mas que acabavam com uma prática ostensiva ou dissimulada, de uma política concentradora que adotava pressupostos de eficiência e crescimento do produto nacional, como forma de criar um país forte e poderoso.

O "somos o oitavo Produto Interno Bruto Mundial" era, e é, seguidamente, pronunciado com orgulho por políticos, administradores e mesmo muitos pesquisadores, sem se dar conta de que este crescimento tem sido realizado às custas do que também se costuma descrever como uma enorme "dívida social", isto é, perpetuando e relegando ao *status* de pobreza uma parcela considerável da população brasileira.

Quando se escrever, sem paixão, a história dos últimos três decênios da legislação econômica brasileira, vai ser possível verificar que sempre que se concedeu alguma coisa à noção de equidade se concedia, com a outra mão, muito mais, ao preceito da eficiência, tanto ao nível do social como ao regional, vale dizer afetando a política de incentivos fiscais que privilegiavam as Regiões Norte e Nordeste, mais pobres.

No contexto dos mecanismos a suplementação da poupança nacional com investimentos e empréstimos de capital estrangeiro/transnacional, desempenhou um papel de extrema importância pelo seu papel construtivo, em acelerar o crescimento econômico, mas também pela via dos exageros, pelo seu papel de dominância nas próprias decisões nacionais. Desde as idéias e concepções do processo de queimar etapas — 50 anos em cinco — ou dos ambiciosos planos de mudar a estrutura produtiva da indústria brasileira em outro quinquênio — o Brasil grande —, todas tinham um pressuposto em comum — o crescimento do produto nacional — como meta prioritária.

E neste contexto a industrialização era o processo de queimar etapas ou mudar estruturas, pois primeiro quisemos substituir importações de produtos de consumo pessoal ou familiar (bens de consumo) e depois quisemos substituir as indústrias de base, para termos nosso próprio suporte em

indústria pesada (bens de capital). Teoricamente o processo seria correto, inclusive pela seqüência natural das etapas, mas o problema é que ele gerou um endividamento externo que hoje constitui séria ameaça ao próprio desenvolvimento do processo. As dificuldades na negociação e obtenção dos financiamentos acabaram por alongar muito os prazos de execução dos projetos, encarecendo-os e retardando a sua entrada em funcionamento.

Estes comentários não têm o propósito de negar a validade daqueles esforços feitos nos dois momentos de que falamos, inclusive porque é muito fácil fazer críticas sobre políticas depois que elas não deram todos os resultados esperados, mas simplesmente de colocá-los em perspectiva.

Todos eram planos de curto prazo, sem nenhuma conotação espacial/regional/urbana, e sem nenhuma vinculação com a melhoria do padrão de riqueza dos que viviam na pobreza absoluta que continuavam fora da sociedade de consumo que se criava.

As conseqüências são óbvias e construímos o chamado "oitavo Produto Interno do Mundo" que é, sem dúvida, uma realização importante e fundamental, mas criamos um País com enormes desigualdades sociais e regionais, na linha do padrão mundial, é verdade que contém desigualdades deste tipo, ou maiores (ver Tabela 1).

Criamos um País que hoje tem forte dependência do sistema capitalista internacional que tem constrangido o processo de desenvolvimento e impedido, sempre e em tudo que pode, a atenuação dos desníveis sociais e regionais.

É bem verdade que uma grande parcela de responsabilidade pela exacerbação destas distorções vai por conta da própria dependência em que acabamos por nos colocar, dependência de um sistema capitalista transnacional que tem seus próprios objetivos a alcançar, como teremos oportunidade de discutir em outros trechos deste estudo.

A essência deste processo é regionalizante, pois na realidade, o próprio Brasil ocupa uma determinada posição no processo de desenvolvimento, a nível mundial — é a posição do País em desenvolvimento, dependente —, apoiado num sistema capitalista que pela sua dimensão, autonomia e poder político/econômico se situa e se classifica

TABELA 1
POPULAÇÃO E PRODUTO INTERNO BRUTO DE PAÍSES SELECIONADOS, COMPARADOS COM O BRASIL

PAÍSES	POPULAÇÃO E PRODUTO INTERNO BRUTO	
	PIB	População
BRASIL.....	1,64	2,90
Total.....	63,63	19,37
Estados Unidos.....	24,85	5,22
União Soviética.....	11,28	6,12
Subtotal.....	36,13	11,34
Japão.....	9,77	2,70
Alemanha Ocidental.....	6,86	1,44
Inglaterra.....	3,28	1,31
França.....	5,14	1,25
Itália.....	2,55	1,33

FONTE – World Annual Report, Banco Mundial, 1980.

na condição de capitalismo periférico, quer dizer dependente e constringido — numa certa, porém larga, medida — do sistema capitalista internacional. É a regionalização do processo em escala global, primeira dinâmica deste processo. A Tabela 1 é uma clara indicação de uma divisão espacial entre países núcleo/hegemônicos e países periféricos de autonomia restrita, de vez que os sete países de produto interno superior ao Brasil constituem quase 64% do Produto Interno Mundial, mas apenas cerca de 20% da população.

Esta primeira dimensão regionalizadora do processo de desenvolvimento econômico — a nível de países como um todo — revela, ao mesmo tempo, uma dimensão essencialmente política deste processo, pois a política econômica que sustenta e se apóia neste processo é, em última instância, um processo político com conotações de dominação econômica, onde se assenta toda a teoria de dependência, da qual o modelo núcleo/periferia é uma concomitante.

Como a industrialização é a mola deste processo — pela simples razão de uma elasticidade quase infinita de consumo de produtos industriais — e como a cidade é o foco da atividade industrial, urbanização e industrialização são processos mais ou me-

nos paralelos, porque quase sempre existe uma defasagem temporal entre os dois.

Por isso mesmo, serão discutidas as relações do processo de urbanização com este processo de desenvolvimento.

Vamos aqui descrever apenas alguns aspectos gerais deste processo, sobretudo ao longo de duas linhas básicas:

a — um primeiro efeito regionalizante, e fruto de uma das características mais abrangentes deste processo, é a geração de uma divisão regional do trabalho (3), mais precisamente de uma divisão do espaço brasileiro entre um núcleo desenvolvido e uma periferia subdesenvolvida que se complementam, mantendo o sistema em funcionamento, ainda que segundo a mesma organização dependente que caracteriza o modelo numa escala internacional;

b — o modelo centro/periferia é, no fundo, um modelo da estrutura dual da sociedade¹, tendo assim uma dimensão social inerente de dois subsistemas fortemente interligados, espacial e socialmente ao mesmo tempo, e que leva a repercussões no sistema urbano muito claras.

Tem sido, também, um processo concentrador e centralizador. Concentrador no plano econômico e centralizador no plano político, processos estes que correm paralela-

¹ Estamos usando o conceito de dual, em sua forma mais abrangente, sem compromisso com vários conceitos e denominações correlatas, que discutiremos oportunamente, pois a essência deste trabalho é empírica e não caberia nele uma longa discussão teórica.

mente um ao outro, causa e consequência um do outro. O processo político centralizador tem sido uma constante no modelo político brasileiro, mais como distorção do que como concepção política, e faz da Federação Brasileira uma estrutura extremamente frágil, incapaz de reagir ao processo de concentração econômica. E não é por outra razão que o processo de abertura política começa por uma reivindicação de maior autonomia federativa.

Esta concentração, por sua vez, faz priorizar o núcleo econômico brasileiro, cada vez mais, para a localização dos novos projetos de crescimento econômico, fazendo deste mesmo núcleo o grande produtor e grande consumidor de seus produtos (4).

O dual assim se manifesta na estrutura social e na estrutura espacial e por esta deixa sua marca muito nítida no sistema urbano (5).

De um lado, nas próprias características dos dois subsistemas de cidades — o do núcleo e o da periferia (6) — (Tabelas 10 e 11) mostram algumas destas diferenças mais críticas — e de outro lado, a emergência de macrometrópoles que constituem a exacerbação das relações para fora do País; estas macrometrópoles, da mesma forma como ocorre ao nível mundial, se situam basicamente no núcleo dominante e hegemônico, mas contêm ramificações nas periferias nacionais, muitas vezes ainda de forma imprecisa. A própria existência destas macrometrópoles, pelo menos na sua forma macrocefálica, é fruto das ligações que o sistema econômico/espacial brasileiro tem com o sistema econômico/espacial internacional.

O setor moderno é suposto estabelecer fortes ligações com a economia/sistema capitalista a nível mundial, enquanto o tradicional representa o residual — não alcançado pela modernização — embora fisicamente maior que o moderno, ou resistente a ela e mais voltado para o mercado interno que para o externo (7).

A noção e a existência das macrometrópoles é particularmente importante, pois nos permite compreender algumas das forças que levam a uma espécie de crescimento macrocefálico das grandes regiões metropolitanas brasileiras, verdadeiras regiões metropolitanas de primeira ordem,

mais particularmente a Região Metropolitana de São Paulo.

Este é também um efeito regionalizante, mas que contém uma componente hierárquica, pela sua própria natureza e pelo efeito que tem de superdimensionar o tamanho da grande metrópole paulista, principal centro nas relações da economia brasileira com o sistema transnacional.

O efeito regionalizante oriundo do modelo dual centro/periferia tem sido bastante descrito e embora ele apareça com validade ao nível internacional, nacional, regional e local, vamos procurar indicar aqui, apenas algumas de suas características ao nível de uma subdivisão do Brasil em duas grandes unidades espaciais: um núcleo e uma periferia, sem entrar, neste momento, em maiores detalhes regionais, embora façamos, muitas vezes, uma divisão da periferia para contemplar a fronteira de recursos, de base agrícola e/ou mineral.

Quando se fala em um modelo dual, torna-se necessário destacar um aspecto relevante desta concepção e que é a relativa às interligações existentes entre as duas componentes deste modelo dual. Com efeito, apesar de possuírem características bem diferentes, o setor moderno e o setor tradicional em que se costuma dividir uma sociedade dual, mais particularmente quando se analisa estes setores sob a ótica dos dois circuitos, não são estanques. Ao contrário, existem muitas e importantes ligações entre eles.

Estas ligações se fazem mais no sentido de que o setor tradicional, bem como o setor informal que é, também, tradicional, produzem numerosos bens e serviços que são utilizados pelo setor formal, mas a recíproca não é inteiramente verdadeira (8).

Isto significa uma certa subordinação do setor informal ao setor formal, na linha da definição dos dois circuitos — superior e inferior — segundo a descrição de Milton Santos.

A diferença essencial entre a visão de informal/formal e o moderno/tradicional, com a dos dois circuitos, é que o circuito superior corresponde ao setor formal e moderno, mas nem sempre o informal/tradicional corresponde ao circuito inferior.

Embora não se pretenda aqui estender a discussão do problema setor tradicional/se-

tor informal, a consciência de que ele existe e é importante, é necessária, pois esta noção permeia toda a concepção de que uma política urbana precisa, necessariamente, ter uma componente social, conforme reiteradamente temos indicado neste estudo.

É importante salientar a extensão do setor informal — ou do circuito inferior, como sugere Milton Santos — bem como sua estrutura de consumo, pois ela está, em parte, refletida no perfil da produção industrial e de serviços, ambos voltados para atender, também, a demanda deste setor que consome menos, mas é numeroso o suficiente para tornar-se importante.

Por outro lado, ele adota muitos dos hábitos de consumo do circuito superior, embora não possa imitá-lo nos hábitos de poupança, principalmente porque gasta e consome, de forma desproporcional, e por isso tem absoluta impossibilidade material de fazê-lo.

Bromley e Gerry editaram, recentemente, um volume de artigos selecionados, especialmente a primeira parte, sobre desenvolvimento e subemprego/emprego urbano, com uma cobertura bastante ampla de diferentes aspectos do problema *casual worker*, que é apenas uma denominação a mais para o biscateiro, trabalhador no mercado informal e/ou circuito inferior etc., e que constitui um segmento importante da força de trabalho nas cidades do Terceiro Mundo (5).

Esta sugestão de que se trata, apenas, de mais uma denominação não significa que em cada uma delas não se tenha acrescentado um detalhe a mais; quer dizer, entretanto, que o traço comum a elas é a noção de que não se trata de segmentos estanques da sociedade, mas sim de subpopulações partes de um mesmo e grande sistema, com suas partes interligadas no bojo de um processo de desenvolvimento dependente.

Esta divisão da sociedade entre o formal e o informal, entre um setor moderno e outro tradicional (9 e 10) tem a sua contrapartida internacional que é a ligação mais estreita do setor moderno com o setor capitalista internacional. Ambos os sistemas de divisão partem do processo de organização centro/periferia que, como indicamos antes, é

uma visão do processo social econômico que contempla, ao mesmo tempo, o espacial, razão pela qual nos voltamos, em seguida, à análise da emergência desta estrutura centro/periferia.

A EMERGÊNCIA DE UMA ESTRUTURA CENTRO/PERIFERIA, COMO PRIMEIRA EXPRESSÃO REGIONALIZANTE DA ORGANIZAÇÃO ESPACIAL DO BRASIL

Não vamos discutir muito aqui os aspectos teóricos do modelo centro/periferia, mas sim tentar defini-lo operacionalmente e com vistas a aspectos que nos parecem relevantes para instruir uma política urbana; o operacional aqui tem o sentido de definir um conjunto de indicadores que serão utilizados para a sua caracterização, bem como para a sua espacialização.

A primeira observação a fazer, refere-se ao nível de desigualdades existentes, refletida em uma série de indicadores que aparecem em numerosas tabelas apresentadas no apêndice.

Quando falamos em nível de desigualdades é necessário ressaltar que o problema crítico não é a existência delas, mas sim sua intensidade. A desigualdade é inerente à condição humana e uma realidade concreta em todos os níveis da estrutura social ou espacial de todos os povos.

O fenômeno crítico nos países do Terceiro Mundo, especialmente os mais pobres, é a extensão da base da pirâmide de desigualdade que além do mais começa a um nível de pobreza absoluta.

O nível de desigualdades pode ser observado por numerosas indicações, como por exemplo o percentual de domicílios com esgoto que varia de 0 a 84%, ou do percentual da População Economicamente Ativa (PEA) ocupado na indústria, que varia de 1 a 50%.

A distribuição de rendimentos é outra característica bastante diferenciadora, com cerca de 50% das pessoas com menos de 3 salários mínimos (do total das pessoas com mais de 10 anos de idade), e cerca de 6,5% com rendimentos superiores a 3 mínimos.

A Tabela 2 mostra a estrutura ocupacional nos 33 espaços regionais integrados que adotamos como modelo para política urbano/regional, e esta própria estrutura ocupacional reflete os profundos desníveis regionais existentes.

Todos estes indicadores mostram, de forma clara, a extensão de desigualdades regionais no Brasil que afetaram de modo particular o processo de urbanização e com isto

o sistema urbano, num processo interativo que afeta, de volta, as desigualdades regionais.

Para definir o sistema regional de espaços integrados, estamos utilizando as mesorregiões como unidade de análise, porque as unidades espaciais que definimos para o presente documento foram construídas, subjetivamente, a partir da agregação de mesorregiões.

TABELA 2
SETOR DE ATIVIDADE, SEGUNDO INDICADORES REGIONAIS DA ESTRUTURA OCUPACIONAL - 1980

ESPAÇOS REGIONAIS	SETOR DE ATIVIDADE				
	Composição da População Economicamente Ativa (1000 pessoas)				
	Total	Primário	Secundário	Comércio	Serviços
NÚCLEO					
Região 1.....	379	27,2	6,9	12,9	19,8
Região 2.....	856	30,4	12,9	9,1	15,6
Região 3.....	964	1,9	26,5	13,1	20,8
Região 4.....	1 079	28,0	31,2	8,1	12,0
Região 5.....	2 445	53,6	10,5	7,8	10,9
Região 6.....	552	6,1	20,7	12,7	21,7
Região 7.....	2 591	41,3	10,1	9,7	15,1
Região 8.....	499	7,8	13,6	11,3	28,1
Região 9.....	5 305	0,8	37,6	11,6	20,8
Região 10.....	2 464	18,7	28,8	9,7	15,8
Região 11.....	882	11,0	26,2	9,6	19,2
Região 12.....	3 322	1,0	18,4	12,3	26,5
Região 13.....	326	17,8	16,2	9,1	20,4
Região 14.....	940	33,6	10,1	9,1	16,8
Região 15.....	2 397	39,5	11,4	7,3	15,4
Região 16.....	984	1,9	18,8	12,0	25,5
Região 17.....	1 417	32,2	8,1	10,7	20,6
Região 18.....	496	35,6	8,1	9,9	18,5
PERIFERIA					
Região 19.....	1 682	68,9	3,7	4,4	8,2
Região 20.....	499	57,9	5,3	8,3	11,2
Região 21.....	1 126	57,8	6,4	7,1	10,2
Região 22.....	617	2,5	15,4	13,3	25,2
Região 23.....	1 276	34,4	12,8	9,8	14,4
Região 24.....	725	3,4	17,3	15,5	25,1
Região 25.....	1 408	62,9	6,7	6,9	8,2
Região 26.....	2 020	63,0	7,9	5,8	8,1
Região 27.....	546	6,1	17,3	15,3	26,0
Região 28.....	1 143	58,9	5,1	6,8	10,2
Região 29.....	204	65,2	3,7	5,2	10,2
Região 30.....	280	38,1	6,1	9,3	14,4
Região 31.....	902	65,8	4,7	5,9	6,9
Região 32.....	1 479	42,7	11,0	9,8	12,1
Região 33.....	462	2,4	5,3	11,4	27,7

FONTE - Censo Demográfico 1980; tabulações especiais, IBGE.

A matriz de dados que foi utilizada na análise fatorial reflete duas hipóteses básicas:

a — as mesorregiões constituem a unidade espacial básica de agregação para se constituir os espaços regionais integrados apropriados à formulação de política urbana, como a entendemos neste estudo.

É bem verdade que estamos utilizando as referidas mesorregiões apenas para testar a validade — e eventualmente compatibilizar — dos espaços novos/contornos regionais — que subjetivamente definimos como modelo de análise (Figura 1). Mas nem por isso os fatores emergentes da análise deixam de refletir a estrutura do processo de desenvolvimento;

b — o conjunto de indicadores que usamos na análise reflete a hipótese de que a divisão básica entre núcleo e periferia se reflete neste conjunto de indicadores, seja como os indicadores adequados a tal propósito, seja como *proxy* e aproximação a esta realidade brasileira e que discutiremos no contexto da própria descrição dos fatores resultantes da análise.

Adicionalmente eles contêm os elementos necessários a aferição dos desvios no processo de desenvolvimento, com vistas à sua correção.

De qualquer forma, supõe-se que a análise fatorial desta matriz fará emergir os fatores básicos para esta distinção, não só a nível da estrutura formal núcleo/periferia, mas também para hierarquizar estes espaços e diferenciá-los em termos de cada um dos fatores que emergirem da análise.

Com isso se pretende objetivar alguns dos fatores que possam influir no processo urbano intra-espaços integrados, e tornar as medidas de política urbana mais objetivas e específicas.

A análise fatorial foi realizada com uma matriz de 86 observações (as 86 mesorregiões) por 34 variáveis e a partir de um determinado conjunto de hipóteses, agora já especificando mais o que foi indicado no item b acima:

a — embora o processo de desenvolvimento seja integrado, o desenvolvimento urbano e o rural seguem linhas mais ou menos diferentes e apresentam resultados regionais diferenciados. Daí esperar-se que as variáveis que descrevam um e outro for-

mem fatores diferentes (ver composição dos fatores 1 e 2), embora algumas variáveis estejam correlacionadas em ambos os fatores, o que indica uma certa superposição dos dois processos;

b — esta superposição de duas faces — urbana e rural — do processo de desenvolvimento integrado, torna importante uma análise, mais de perto, dos mecanismos de modernização da agricultura que tanto aparecem no fator de desenvolvimento rural como em outros fatores.

Por isso algumas variáveis foram incluídas na análise para identificar as áreas agrícolas/lavouras e suas relações com mecanização, uso de adubos e fertilizantes e estrutura fundiária;

c — do outro lado e como já indicamos, a industrialização, mais particularmente o processo de modernização industrial, tem seu papel na dinâmica deste processo. Da mesma forma foram incluídas variáveis que descrevessem o papel da indústria, particularmente a das indústrias modernas, para evidenciar aquela importância acima indicada.

A Tabela 3 mostra a estrutura dos fatores, bem como o percentual de explicação da variância do conjunto de 34 variáveis, contida em cada fator. Os cinco fatores que aparecem na tabela explicam cerca de 70% da variância, o que representa uma razoável parcela de explicação.

Como se esperava, o primeiro fator foi o mais importante, explicando 31% da variância, uma vez que o número de variáveis relacionado a este fator foi o maior. Este fator foi denominado de desenvolvimento urbano. Variáveis como percentual de população urbana, de um lado, e outras como percentual das pessoas ocupadas na indústria, serviços, etc., dão o tom urbano e outras de rendimentos, infra-estrutura urbano/domiciliar e bens duráveis dão o tom de desenvolvimento em sua dimensão mais abrangente.

Mas é importante salientar que neste fator aparecem correlacionadas as variáveis que descrevem a estrutura ocupacional, com correlações elevadas para variáveis como percentual de pessoas ocupadas na indústria de transformação, construção civil, comércio de mercadorias, serviços, que revelam mais fortemente o caráter urbano

TABELA 3
ESTRUTURA DE FATORES DA ANÁLISE FATORIAL REALIZADA

VARIÁVEIS	FATORES				
	Fator 1	Fator 2	Fator 3	Fator 4	Fator 5
1	0,94	0,17	-0,02	-0,07	-0,08
2	0,18	0,65	-0,06	-0,06	-0,16
3	-0,98	-0,11	0,04	0,03	0,03
4	0,55	0,43	-0,26	-0,04	-0,22
5	0,85	0,03	0,16	-0,04	-0,11
6	0,89	-0,06	-0,12	-0,14	0,20
7	0,93	0,04	0,10	-0,12	0,04
8	-0,60	-0,24	-0,32	-0,11	0,12
9	0,67	0,44	0,21	0,04	-0,06
10	0,80	0,37	0,11	0,02	-0,21
11	0,85	0,32	0,06	-0,02	-0,20
12	0,82	0,49	-0,06	-0,04	-0,07
13	0,80	0,38	-0,11	-0,07	-0,19
14	0,88	0,42	-0,08	-0,06	-0,04
15	0,74	0,60	-0,06	-0,06	-0,10
16	0,18	0,89	0,19	-0,08	-0,02
17	0,45	0,82	-0,02	-0,06	-0,03
18	0,34	0,87	0,07	-0,06	-0,02
19	0,27	0,81	0,17	-0,03	0,07
20	0,02	-0,31	-0,91	-0,14	0,01
21	0,02	0,55	0,68	0,08	0,04
22	-0,05	0,04	0,83	0,11	-0,03
23	-0,03	-0,03	0,40	0,16	-0,11
24	0,04	0,38	-0,67	-0,10	0,36
25	-0,11	-0,02	0,09	-0,19	0,34
26	0,32	0,79	0,10	-0,13	-0,08
27	0,46	0,68	-0,09	-0,01	-0,17
28	-0,08	0,92	-0,01	0,06	0,05
29	-0,18	-0,09	0,12	0,94	-0,09
30	0,09	-0,03	-0,03	0,65	-0,17
31	-0,14	-0,11	0,22	0,86	-0,00
32	0,34	0,10	0,15	-0,09	-0,83
33	-0,13	-0,07	0,04	0,02	-0,79
34	0,51	0,14	0,09	0,15	-0,56
%de explicação de cada fator	31,1	21,9	9,1	6,7	6,7

FONTE – Análise fatorial feita pelos autores.

do fator, bem como sua associação com a industrialização.

Por isso as mesorregiões metropolitanas têm um *score* elevado neste fator (São Paulo tem *score* quase 24,0 e Rio com *score* quase 17,0); a Mesorregião de Campinas e Ribeirão Preto tem *score* quase 20,0, o que revela o elevado estágio de desenvolvimento, urbanização e industrialização desta área. Por igual a região 4, com as Mesos Leste Catarinense (68) e Caxias do Sul (75),

apresentam *scores* também elevados (14,0 e 17,0).

É importante mencionar que este processo de desenvolvimento não forma uma superfície homogênea, e em seu interior observam-se bolsões menos desenvolvidos, frutos do mecanismo desigual de difusão, onde operam diferentes fatores, inclusive a distância dos principais centros dinâmicos. Mesorregiões, como a Norte Paranaense, apresentam um *score* próximo a zero (0) no

fator 1, embora o *score* seja elevado no relativo ao desenvolvimento rural; por outro lado uma Mesocontígua — a Oeste Paranaense — tem *score* negativo mais ou menos alto (-4,0), embora conserve *score* elevado no fator desenvolvimento rural (3,2), evidenciando aquilo que mencionamos como o processo paralelo, embora com certa superposição das duas faces do processo de desenvolvimento.

Mas quando se compara estes valores, tanto num fator como noutro, com mesorregiões do Nordeste, verifica-se a forte diferenciação. Mesos como as 27, 28 e 29, têm *scores* de -13,6, -12,6, e -9,6, e são as Mesos Sertão Pernambucano, Agreste Pernambucano e Mata Pernambucana, semelhantes a muitas outras do Nordeste.

Este fator, combinado com o fator 2 (desenvolvimento rural) foi utilizado para reiterar a delimitação do núcleo e da periferia, e embora a coincidência não tenha sido completa, ela se ajusta bastante bem a uma delimitação mais ou menos óbvia.

A idéia de uma integração, no interior destes espaços, das atividades econômicas produtivas se apóia no fato de que eles foram definidos com base nesta superposição de um conjunto de variáveis relativas ao desenvolvimento urbano e outras relativas ao desenvolvimento rural que ofereceria suporte para, pelo menos, uma integração urbano/rural.

O fator 2 é essencialmente uma descrição dos processos de modernização da agricultura, através de variáveis como força mecânica (variável 16, correlação 0,87) uso de fertilizantes, adubo químico e defensivos de um lado e de outro variáveis como tratores, uso de energia elétrica e financiamento, todos instrumentos de apoio a uma agricultura moderna e eficiente. Ao mesmo tempo este fator combina variáveis que, de forma mais convencional, descreve o próprio desenvolvimento urbano, como PEA e PEA na indústria, e ocorrência de água, esgoto e bens duráveis nos domicílios que revelam que nestas áreas de maior desenvolvimento rural, também ocorre, por igual, o desenvolvimento urbano.

É isto que queremos indicar como a combinação dos dois fatores para definir melhor o núcleo e periferia, que não é um processo apenas urbano (Figura 1).

A Mesorregião 41 (Nordeste Mineiro), que representa a parte do norte de Minas, que pertence à periferia, tem um *score* fortemente negativo (-10,7 e -7,3) nos dois fatores de desenvolvimento urbano e rural, o que reitera a idéia de uma intercessão das duas faces do processo de desenvolvimento; enquanto isso a Mesorregião 44, contígua ao Nordeste Mineiro, tem *scores* diferentes, embora pouco diferentes, o que constitui o difícil problema das zonas de transição, pois esta Mesorregião já é parte do núcleo, enquanto a Meso 41 é parte da periferia. Uma Meso tipicamente do núcleo, não muito distante da periferia é a Triângulo Mineiro (43), com *scores* de 9,8 e 10,4 nos fatores de desenvolvimento urbano e rural, respectivamente.

A Região 18, que constitui o sul de Mato Grosso de um modo geral, contém diferenças importantes, entre o planalto e o pantanal, como se pode ver pelos *scores* das Mesos 80 e 81; é que aí se observa o mesmo processo de diferenciação intra-espaço regional integrado, que representa mais uma perspectiva de integração no novo Estado de Mato Grosso do Sul, que uma realidade objetiva no ano de 1980.

Para dar bem uma idéia das diferenças essenciais, entre as duas grandes unidades espaciais núcleo/periferia, ao nível de processos intra-regionais, bem como da intercessão dos dois processos parciais de desenvolvimento urbano e rural, escolhemos algumas mesorregiões típicas, como aparece na Tabela 3, além dos exemplos isolados já citados.

O que se verifica nesta tabela é que, em graus variáveis, as mesorregiões da periferia têm valores negativos e elevados, tanto no fator de desenvolvimento urbano, como no rural, ao contrário do que ocorre com as Mesos (as quatro primeiras) do núcleo.

Já a prevalência de indústrias modernas, portanto impulsos dinâmicos provenientes destas indústrias modernas — inexistem nas mesos da periferia, mas não são iguais nas mesos do núcleo. Enquanto nas Mesos Campinas e Ribeirão Preto, Vale do Itajaí e Caxias do Sul (Regiões 10 e 4, respectivamente) observa-se uma nítida prevalência de indústrias modernas (a correlação das variáveis com o fator é negativa, e por isso a existência de indústria moderna é indicada

por scores negativos), enquanto nas mesos da periferia, com valores positivos mais ou menos elevados, predominam indústrias tradicionais.

O fator 3 da análise descreve, essencialmente, a estrutura fundiária (variáveis 20 a 24), com correlação negativa forte (-0,91) na variável 20 e positiva nas demais variáveis.

As mesorregiões com valores mais elevados (negativos porque a correlação com a variável estabelecimentos com menos de 20 hectares e percentagem da área em lavouras é negativa), são as Mesos Mata Pernambucana — mais alto —, a da Região Metropolitana de Recife, Agreste e Brejo Paraibano, Mesos João Pessoa e Agreste Pernambucano, todas da região mais ou menos monocultora do Nordeste.

Estes valores deixam clara uma séria problemática fundiária nesta Região, associada a valores bastante baixos no fator relativo ao desenvolvimento rural. Note-se bem que para este fator desenvolvimento rural utilizamos a variável estabelecimento agropecuário, ao invés de área ou pessoas ocupadas, que dá a idéia do que queremos mostrar, pois cada estabelecimento tende a constituir uma propriedade, uma família; já o uso de área poderia mascarar esta situação, pois a área das grandes *plantations* é muito maior e sua tecnologia é diferente.

Os fatores 4 e 5 descrevem o processo industrial, o primeiro em relação à indústria extrativa (variáveis 29, 30 e 31) e o segundo em relação à indústria de transformação do setor moderno (variáveis 32, 33 e 34). Neste particular é importante assinalar que a correlação mais elevada é a da variável 32, referente a pessoal ocupado na indústria moderna, seguida da variável relativa a estabelecimentos, e por último a referente a valor da transformação industrial. Esta seqüência bem parece estar indicando uma forte variação no estágio de modernização industrial, embora a classificação muito genérica do que é indústria moderna possa obscurecer qualquer relação de causa e efeito mais precisa. Entretanto não deixa de ser ilustrativo que as Mesos Vale do Paraíba Fluminense e Vale do Paraíba Paulista (53 e 59, respectivamente), Grande São Paulo (61), Belo Horizonte (47), entre outras são as que têm score mais elevado neste fator.

Dentre as 20 mesos com os mais altos valores negativos neste fator, poucas estão situadas no Nordeste, e assim mesmo as mesos metropolitanas, que revela a concentração de indústrias não modernas naquela Região, fato que precisa ser considerado em formulação de política.

A Figura 1 dá uma idéia bastante clara dos limites do grande espaço núcleo/periferia,

TABELA 4
SCORES NOS FATORES DE DESENVOLVIMENTO URBANO, RURAL E INDÚSTRIAS MODERNO/TRADICIONAIS, EM MESORREGIÕES, SELECIONADAS, DO NÚCLEO E DA PERIFERIA

MESORREGIÕES	SCORES NOS FATORES DE DESENVOLVIMENTO		
	Fator 1	Fator 2	Fator 5
NÚCLEO			
Campinas e Ribeirão Preto	19,6	22,1	-3,9
Norte Paranaense	0,6	6,4	3,3
Leste Catarinense	14,1	15,7	-1,9
Caxias do Sul	17,1	20,2	-3,8
PERIFERIA			
Central Potiguar	-17,4	-9,3	2,8
Agreste e Brejo Paraibano	-9,3	-9,1	3,8
Mata Pernambucana	-9,6	-6,2	3,5
Mata Alagoana	-16,1	-10,7	5,3

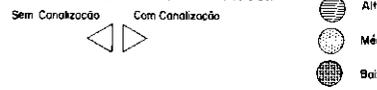
FONTE — Análise feita pelos autores.

BRASIL

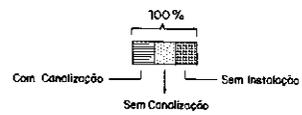
FIGURA 1

ÁREAS PARA PLANEJAMENTO URBANO

INFRA ESTRUTURA DOMICILIAR ABASTECIMENTO DE ÁGUA (Censo de 1980).



INSTALAÇÃO SANITÁRIA

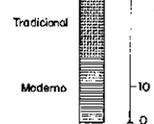


ESTRUTURA DE OCUPAÇÃO (Censo 1980)

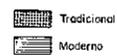
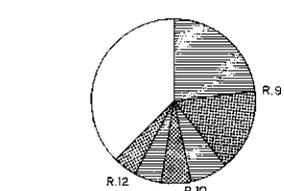


INDÚSTRIA (Censo 1975)

Valor da Transformação Industrial da Indústria de Transformação
% (em relação Total Brasil).



VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL 1975



bem como dos tipos de bolsões no interior de cada uma:

a — os bolsões mais ou menos desenvolvidos, em termos relativos, na grande periferia nacional, abrangendo não somente as mesos metropolitanas, mas também aquelas que contêm cidades médias importantes;

b — os bolsões de pobreza relativa no interior do núcleo, em áreas de periferias intermetropolitanas ou mais remotas em relação aos principais núcleos de expansão do desenvolvimento.

No primeiro caso estão as mesos metropolitanas e mesmo aquelas centradas em capitais estaduais, que formam núcleos onde a força dos Governos Estaduais imprime um caráter de núcleos de expansão.

No segundo caso, Mesos como as do Leste Paranaense aparecem como um destes bolsões, que se estendem até parte de São Paulo, na Meso Sul Paulista, bolsões de pobreza relativa, como dissemos, que não se comparam às áreas pobres no Nordeste.

As maiores diferenciações regionais aparecem, entretanto, no agregado núcleo e periferia, mesmo porque ambas não são homogêneas e existem importantes diferenças intra-regionais.

Este agregado já nos oferece uma primeira aproximação aos problemas gerais do sistema urbano, a nível de duas grandes unidades espaciais.

É na distribuição de rendimentos que se pode descrever bem as diferenças entre o núcleo e a periferia, pois esta distribuição é causa e conseqüência, ao mesmo tempo.

Observe-se os percentuais na categoria de menos de 1 e a de 1 a 5 salários mínimos, por família, e verifica-se a inversão dos valores enquanto se mantêm constantes, porém com forte diferenciação núcleo/periferia, os percentuais acima de 5 salários mínimos (ver Tabela 5).

As Tabelas 5 e 6, com a distribuição de rendimentos e bens duráveis e água e esgoto, foram baseadas em agregados de macrorregiões, sendo o núcleo constituído pelas Regiões Sudeste e Sul, enquanto a periferia se constituía do resto do País.

No caso da Tabela 6, que mostra água e esgoto e bens duráveis, observa-se uma dupla hierarquia: de um lado água com percentuais muito elevados para o núcleo, mas com uma diferença razoável comparada com esgoto; de outro lado o automóvel, também com outra diferença significativa em relação à geladeira.

A essência do conceito de centro e periferia é a assimetria nas relações entre estes dois espaços, assimetria que tem uma componente urbana fundamental, na medida em que a cidade é o elo nas trocas inter-regionais, que acabam por ser trocas interurbanas.

A própria difusão de inovações se faz via cidades, o que faz do relacionamento interurbano, do qual as distâncias entre centros é uma *proxy* bastante aceitável, uma dimensão especialmente importante.

Esta difusão, pela sua própria natureza dinâmica, se faz a partir de um contexto inter-regional — do núcleo para a periferia —, mas a cidade é o instrumento operacio-

TABELA 5
PADRÃO DE DIFERENCIAÇÕES ESPACIAIS, QUE DESCREVEM NÚCLEO E PERIFERIA,
SEGUNDO DISTRIBUIÇÃO DE RENDIMENTOS

CLASSES DE RENDIMENTOS	PADRÃO DE DIFERENCIAÇÕES ESPACIAIS (1000 pessoas)		
	Brasil	Núcleo	Periferia
Menos de 1 salário mínimo	5 318	1 918(36)	3 400(64)
De 1 a 5 salários mínimos	14 223	9 273(65)	4 950(35)
De 5 a 10 salários mínimos	3 819	3 093(81)	726(19)
De 10 a 20 salários mínimos	1 819	1 483(82)	336(18)
Mais de 20 salários mínimos	887	716(81)	171(19)

FONTE — Censo Demográfico 1980; famílias e domicílios, IBGE.

TABELA 6
PADRÃO DE DIFERENCIAÇÕES ESPACIAIS, QUE DESCREVEM NÚCLEO E PERIFERIA,
SEGUNDO A ESTRUTURA URBANA E BENS DURÁVEIS — 1980

ESTRUTURA URBANA E BENS DURÁVEIS	PADRÃO DE DIFERENCIAÇÕES ESPACIAIS (domicílios)		
	Brasil	Núcleo	Periferia
ESTRUTURA URBANA			
Rede de água.....	11 977	9 545(79,7)	2 432 (20,3)
Rede de esgoto.....	9 984	8 355(83,7)	1 629 (16,3)
BENS DURÁVEIS			
Geladeira.....	12 697	10 096(79,5)	2 601(20,5)
Automóvel.....	4 810	3 987(82,9)	823(17,1)

FONTE — Censo Demográfico 1980; famílias e domicílios, IBGE.

nal deste processo. Por isso a sua operação a nível inter-regional é também intermetropolitana, de vez que são as regiões metropolitanas as principais transmissoras e receptoras da inovação. Já no nível intra-regional a difusão se faz a nível interurbano, hierarquias locais abaixo, embora o inter-regional, no interior das grandes unidades espaciais, também se faça sentir, na medida em que as cidades comandam os processos espaciais, em sua áreas de influência (11).

A base teórica para tal pressuposto é a de que, de um lado, as estruturas — como as descrevemos a partir da análise fatorial feita — são responsáveis por esta dinâmica de relacionamentos, mas ao mesmo tempo estes relacionamentos repercutem de volta, afetando as estruturas existentes, no longo prazo. Uma análise fatorial desta matriz de fluxos difere da matriz de atributos no sentido de que a primeira contém pares de lugares nas linhas e a segunda contém lugares tomados isoladamente nas linhas da matriz².

Esta base teórica é derivada da teoria do campo, desenvolvida na Geografia e ciência espacial em geral, por Brian Berry, entre outros.

O que isto quer dizer é que os dois processos são diferentes, porém, interdependentes (13, 14).

É claro que a hipótese subjacente é a de que estas distâncias são menores no núcleo que na periferia, e por isso adotamos a Re-

gião Funcional de São Paulo como exemplo do núcleo, e a de Recife como exemplo para a periferia.

E ainda subjacente a esta hipótese, está a idéia de que distâncias menores, que implicam contatos mais intensos, significam, também, que a difusão do processo de desenvolvimento, ao longo da hierarquia urbana, é função destas distâncias, e portanto diferenciada, não só entre os dois segmentos espaciais, mas também ao longo da hierarquia.

Esta será, também, a base teórica que sustenta a idéia de uma formulação de política urbana fora dos limites rígidos de uma hierarquia, mas não inteiramente desvinculados do processo de difusão que é a compatibilização do processo urbano/hierárquico com o regional.

Essencialmente o que isto quer dizer é que, no interior de um espaço integrado/contorno regional de natureza funcional, a ação política normativa que direcione os investimentos em diferentes núcleos urbanos em sua área de influência mais direta, certamente vai torná-los mais eficientes pelo efeito de proximidade e pelo efeito multiplicador desta proximidade.

Por outro lado, estes espaços assim concebidos e definidos são territorial e suficientemente extensos para conter, em seu interior, uma gama de atividades de natureza complementar que torne viável a idéia de uma maximização de relações intersetoriais, ao mesmo tempo que nelas se contém

² Ver Bibliografia, n.º 12 e n.º 13, especialmente os Capítulos 4 e 7 (p. 94 e 170, respectivamente).

idades de posição hierárquica diferentes e complementares.

A difusão dentro da mesma unidade espacial menor tem uma força maior, obviamente associada à noção genérica de um modelo gravitacional, o que adicionalmente explica esta sua maior eficiência.

Esta gama de atividades de natureza complementar que indicamos anteriormente pode também conter, no seu *mix*, qualquer que ele seja, um certo número de atividades que são, pela sua natureza, do tipo básico, e dinâmicas ao ponto de permitir não só a necessária competitividade mas também a geração de excedentes que lhe assegurem crescimento econômico.

As Tabelas 7, 8 e 9 mostram, para São Paulo e Recife, as distâncias entre centros, nas diferentes hierarquias — capitais regionais, centros regionais e centros locais —, com o propósito de ilustrar este mecanismo

de contatos, que como indicamos são tanto maiores e mais intensos, quanto menores forem as distâncias (15, 16).

Na realidade, este espaçamento entre centros de igual hierarquia em duas regiões de níveis de desenvolvimento desigual ilustra este próprio desnível regional.

Com efeito, a Tabela 7 indica que na região de Recife as distâncias entre centros do tipo capitais regionais (as capitais de Estado, mais Caruaru, Floriano, etc.) são, em média, de 200 quilômetros, enquanto em São Paulo estas distâncias são de 58 quilômetros, o que representa uma densidade de centros desta hierarquia muitíssimo maior nesta última, reflexo de um processo de desenvolvimento mais adiantado e capaz de gerar uma intensidade de contatos muito maiores, refletida nestas distâncias menores ao nível de capitais regionais, que constitui a hierarquia logo abaixo à de nível metropolitano.

TABELA 7
ESTATÍSTICAS DE DISTÂNCIAS ENTRE CENTROS DE NÍVEL 2 NAS REGIÕES DE RECIFE E SÃO PAULO (EQUIVALENTES A CAPITAIS REGIONAIS)

ESTATÍSTICAS DE DISTÂNCIAS ENTRE CENTROS DE NÍVEL 2					
Região de Recife			Região de São Paulo		
Ordem	Média	Variância	Ordem	Média	Variância
1	198	31 873	1	58	431
2	231	42 756	2	82	563
3	292	39 758	3	101	762
Número de centros: 8			Número de centros: 16		

FONTE — Análise estatística "nearest neighbor"; Regiões Funcionais Urbanas, IBGE, 1982.

TABELA 8
ESTATÍSTICAS DE DISTÂNCIAS ENTRE CENTROS DE NÍVEL 3 NAS REGIÕES METROPOLITANAS DE RECIFE E SÃO PAULO (CENTROS SUB-REGIONAIS)

ESTATÍSTICAS DE DISTÂNCIAS ENTRE CENTROS DE NÍVEL 3					
Região de Recife			Região de São Paulo		
Ordem	Média	Variância	Ordem	Média	Variância
1	109	28 410	1	27	185
2	143	30 765	2	40	213
3	167	33 016	3	50	216
Número de centros: 17			Número de centros: 57		

FONTE — Análise estatística "nearest neighbor"; Regiões Funcionais Urbanas, IBGE, 1982.

TABELA 9
POPULAÇÃO E NÚMERO DE CIDADES, POR ESTRATOS DE TAMANHO — 1960-80

ESTRATOS DE TAMANHO	POPULAÇÃO E NÚMERO DE CIDADES					
	1960		1970		1980	
	Número de cidades	População (1000 habitantes)	Número de cidades	População (1000 habitantes)	Número de cidades	População (1000 habitantes)
TOTAL	2 763	28 539	3 952	47 294	3 991	82 012
Até 10 000 habitantes..	2 392	6 564	3 361	9 025	2 971	10 532
De mais de 10 000						
a 50 000 habitantes	303	6 064	476	9 837	788	16 263
De mais de 50 000						
a 100 000 habitantes ...	37	2 602	55	3 766	126	8 613
De mais de 100 000						
a 300 000 habitantes ...	22	3 182	46	7 606	77	13 415
De mais de 300 000						
a 1 000 000 habitantes	7	3 739	9	4 289	19	9 207
De mais de 1 000 000 habitantes	2	6 388	5	12 771	10	23 982

FONTE — Censo Demográfico 1960, 1970 e 1980; tabulações especiais, IBGE.

Esta é uma indicação de que a difusão, a partir dos núcleos metropolitanos e na direção das capitais regionais, é muito mais forte em São Paulo, o que pressupõe, ao mesmo tempo, a presença de mais indústrias básicas/dinâmicas que em Recife, responsáveis por esta maior intensidade de difusão.

É claro que esta é uma constatação óbvia, mas o que oferecemos é uma medida objetiva deste óbvio.

Sobretudo é importante assinalar que a variância na medida destas distâncias é, também, menor em São Paulo que em Recife, o que evidencia, de par com a distância menor, uma maior regularidade na localização destas capitais regionais, vale dizer um maior equilíbrio espacial em São Paulo, comparando-se com Recife.

Já a Tabela 8 mostra as distâncias entre centros regionais, que estão funcionalmente mais longe dos núcleos metropolitanos, mais ligados a estruturas regionais menores e inclusive mais próximos da base rural, funcionando como elos de ligação dos centros locais e de base rural, com o nível logo abaixo da escala metropolitana.

Daf sua importância numa visão regional da política urbana, pois estes centros terão,

sem dúvida, uma importante função no processo multiplicador.

Observe-se que as distâncias intercentros, neste nível, continuam fortemente diferenciadas, comparadas às Regiões Metropolitanas de São Paulo e Recife, o que reforça o que assinalamos em relação às capitais regionais.

Já no que se refere aos centros locais (ver Tabela 8) mais diretamente ligados à base rural, as distâncias na região de Recife não são tão maiores que em São Paulo. E o próprio número de centros, embora muito maior na região de São Paulo, já é significativo na região de Recife, o que é uma consequência destas distâncias menores, e do fato de que os contatos dos centros de base rural, com seu *hinterland* rural, são, obviamente, mais acentuados.

Estas distâncias já colocam algumas questões relevantes para formulação de política urbana, no contexto dos espaços integrados em que se baseia nossa formulação.

Seguramente estes espaços integrados — os contornos regionais de um documento preliminar da Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) — contém pelo menos uma capital regional (nos espaços do núcleo eles são

mais de um) e será a partir dela que se deverão buscar os efeitos multiplicadores e as relações intersetoriais e intra-regionais, que darão a nota de maximizar a eficiência espacial da política urbana, como sugerimos ao final.

Distâncias menores facilitarão — inclusive porque os custos de transporte serão menores — estas relações intersetoriais, pela simples operação do fator distância. Berry (11) salienta muito a importância desta distância interurbana no processo de difusão, tanto ao nível intermetropolitano e às vezes inter-regional, como no nível urbano propriamente dito, e mesmo intra-regional.

O fugir da hierarquia, como indicamos, ao nível destes espaços integrados passa a se enquadrar na hierarquia regional, pois ao procurar reforçar as estruturas de centros, de diferentes hierarquias, em uma região determinada, estarão sendo abertos os canais de relações intersetoriais e intercentros de hierarquias diferentes, com base na economia regional.

E estas relações intersetoriais acentuarão a eficiência desta mesma economia urbano/regional, fato da maior importância para o melhor desempenho de uma política de desenvolvimento urbano/regional.

Mas a importância da hierarquia urbana é muito grande e sempre esteve na base do processo de urbanização, bem como na essência de todas as políticas de desenvolvimento urbano até aqui formuladas.

Por isso nos voltamos, agora, para a análise da urbanização.

O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRO, COM ÊNFASE NA DÉCADA DE 70, E SUAS RELAÇÕES COM O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

O processo de urbanização brasileiro, em seu sentido mais amplo, não pode ser isolado do processo de desenvolvimento econômico e social, de um modo geral, ele contém, no seu bojo, os mecanismos que interligam o processo espacial e o social, pois ele associa a dimensão espacial tanto intra como interurbana à dimensão social e

econômica, que diferencia cidades no interior da rede urbana, na qual o ambiente externo ao sistema é a economia nacional em seu todo: *A cidade como um sistema num sistema de cidades*, como descreve Brian Berry (19).

Por outro lado, a própria idéia de que este processo de desenvolvimento e urbanização tem conotações muito amplas, implica na admissão da tendência recente da teoria e da política de desenvolvimento urbano/regional, na direção de uma ênfase muito mais política que técnica. E é desta maior ênfase política que advém muitas das contradições entre política econômica e política de desenvolvimento urbano/regional.

A experiência de numerosos países do Terceiro Mundo na adoção de pressupostos neoclássicos nos planos de desenvolvimento urbano/regional tem sido frustrante, no sentido de que os mecanismos de filtragem para baixo dos impulsos de desenvolvimento gerados nos grandes centros urbanos e nas regiões mais desenvolvidas não funcionaram a contento.

No Brasil esta experiência não tem fugido à regra, e não só o processo tem resultado em maior concentração inter-regional como, ao nível internacional, tem resultado, também, em maior disparidade (ver Tabela 1).

Hay Jr. chama a atenção (9) para o fato de que a urbanização no Terceiro Mundo não tem sido acompanhada por uma concomitante prosperidade, como ocorreu nas nações ocidentais; ao contrário, ela tem sido paralela a uma crescente desigualdade nos rendimentos e serviços, fazendo o Terceiro Mundo tornar-se relativamente mais pobre, enquanto o conjunto de países desenvolvidos se torna relativamente mais rico. No caso do Brasil o processo foi exatamente este, em que o processo de desenvolvimento foi evoluindo, gerando fortes desequilíbrios, tanto ao nível das pessoas como das regiões. Na medida em que o Brasil foi se desenvolvendo nas décadas de 50 e 60 e mais fortemente na década de 70, as ligações com o resto do mundo foram se ampliando e a economia brasileira foi se internacionalizando cada vez mais, a ponto de ser hoje uma parcela da economia mundial.

Isto ocorreu não só porque as relações de troca aumentaram intensamente, ao longo

deste processo, mas também porque o Brasil dependeu muito de investimentos externos para a sustentação do processo, tornando-se progressivamente dependente deste capital externo, seja sob a forma de investimentos diretos, seja sob a forma de empréstimos.

O lado perverso deste processo é que, ao mesmo tempo que as trocas aumentaram, os termos da troca foram sempre prejudiciais aos países em desenvolvimento, com suas exportações subavaliadas e suas importações com preços crescentes.

Por igual as taxas de juros para os empréstimos que foram sendo feitos passaram a ser flutuantes e crescentes, o que agravou o problema ainda mais.

A diferença enriquece os países ricos e empobrece os países em desenvolvimento, como o Brasil.

O fato de que isto ocorreu sob a égide de um programa de transformação de nossas estruturas industriais, na direção de um perfil de produção industrial mais complexo, que incluiria uma parcela substancial de bens de capital e que visaria exatamente diminuir esta dependência, programa este em adição à fase anterior de substituição de importações de bens de consumo duráveis e não-duráveis, não altera a situação, porque o programa está sofrendo fortes atrasos, por razões que são muito conhecidas.

Importa, entretanto, examinar o impacto desta internacionalização da economia brasileira na organização espacial do País, mais precisamente em seu sistema urbano. E dentro desta ótica, examinar também este mesmo impacto e de uma forma mais ampla na própria organização social, tanto a nível nacional como regional.

É importante assinalar que este intenso processo de internacionalização trouxe uma importante função nova aos países, que hoje se classificam, como o Brasil, entre os recentemente industrializados; eles se constituíram em elementos-chave numa nova divisão internacional do trabalho, em que muitas atividades produtivas aí se concentraram, beneficiando-se de vantagens locais importantes — além de mão-de-obra abundante e barata —, mas apoiadas num sistema financeiro e organizacional transnacional, que assegura às empresas matrizes controle sobre a produção, a comerciali-

zação — inclusive com virtuais vetos a certas exportações — e a distribuição do lucro.

Este sistema afetou as grandes cidades, tanto dos países hegemônicos como dos dependentes, sob a forma da difusão de atividades manufatureiras, de serviços ligados à existência das grandes corporações internacionais, firmas contratantes, de contabilidade, advocacia, propaganda, etc., inclusive os grandes bancos multinacionais (Citibank, Chase Manhattan entre outros)(20).

O processo de urbanização — sem dúvida o mais dramático e importante problema que os países em desenvolvimento, em geral, estão enfrentando desde o fim da Segunda Guerra Mundial — tem sido pensado como o principal e necessário caminho na direção do desenvolvimento econômico e social, inclusive porque pressupõe a industrialização; em verdade, ele tem produzido este desenvolvimento, associado à industrialização, mas envolvendo custos sociais, cuja aceitação e validade hoje se precisa discutir. Discutir não como negação dos valores do desenvolvimento, mas sim no contexto de uma estratégia de desenvolvimento que implique uma política urbana adequada.

Vale mencionar aqui, para retomar a discussão mais adiante, que este processo intenso de urbanização está, obviamente, gerando uma expansão territorial das grandes aglomerações urbanas e metropolitanas, que por sua vez produz o que no jargão desenvolvimentista do Terceiro Mundo se costuma chamar de periferização, isto é, a formação de uma extensa faixa de populações mais ou menos marginalizadas, onde se destaca uma severa deficiência de serviços urbanos convencionais, do tipo água, esgoto e habitação. Esta deficiência, associada a uma generalizada situação de pauperismo nos habitantes destas periferias, representa uma séria ameaça ao processo de metropolização; é que aí o processo de reprodução da força de trabalho, das condições de emprego, educação e saúde, ficam seriamente prejudicadas por este pauperismo.

O processo é circular, onde pobreza gera pobreza, e afeta o processo de metropolização de desenvolvimento, na medida em que mantém a oferta de mão-de-obra em níveis muito superiores à demanda, com con-

seqüente empobrecimento desta mão-de-obra.

A reprodução da força de trabalho se faz no nível mais baixo, quase de pobreza absoluta, sendo este o efeito mais perverso das migrações que incham as periferias metropolitanas, mas que não as fazem se desenvolver.

Este processo gera um padrão de segregação ecológica que é mais que uma consequência residual de uma economia dinâmica e com outras prioridades espaciais, como observa Walton, que acrescenta ser este referido padrão mais que um produto da negligência, de vez que estas periferias e favelas que lhe são peculiares, mal servidas de serviços básicos, são produto de um processo muito nítido de circulação de capital e lucro (21). Walton observa que a especulação imobiliária é uma importante atividade econômica — e quem observa o que ocorre nas grandes regiões metropolitanas brasileiras percebe isso claramente —, especialmente para grupos econômicos ligados ao comércio e agricultura comercial, que consideram o investimento imobiliário mais prático e mais proveitoso que outras formas de imobilização de capital. Isto é tão mais verdadeiro, quando se observa ainda uma massa grande de firmas — que de outra forma seriam proveitosos campos de investimento — que não têm seu capital aberto e preferem recorrer ao endividamento bancário, ao invés de recorrerem ao mercado acionário via abertura de capital.

Ao mesmo tempo esta especulação imobiliária favorece a classe média-alta que, sem condições de maiores investimentos, busca no investimento imobiliário — que a especulação alimenta e facilita —, uma proteção para suas poupanças.

O segundo imóvel, casa de campo ou de praia, constitui muito mais um investimento — com proveito adicional —, do que unicamente a segunda propriedade propriamente dita, muito mais típica de faixas de renda muito mais altas.

A Tabela 9 mostra bem o processo de crescimento urbano nacional, entre 1960 e 1980, processo bem conhecido, mas que vamos enfatizar aqui, com o propósito de ressaltar alguns aspectos.

O primeiro deles, e de novo muito conhecido, é o que se refere à taxa de crescimento

da população urbana nos 20 anos decorridos, da ordem de 180%, bem superior à taxa de crescimento da população brasileira, o que representa o elemento numérico de demonstração de um crescimento urbano superior ao global.

Se faltassem outros elementos de aferição, o simples fato de que em 1980, pela primeira vez na história do Brasil, a população rural brasileira tinha um total absoluto inferior à de 1970, revelando um decréscimo absoluto na população rural, seria já suficiente.

Outro aspecto de grande importância na análise preliminar deste processo brasileiro de urbanização é o de que ele é, na realidade, um processo também de metropolização, pois a população das cidades de mais de 1 milhão de habitantes, passou de 6,4 milhões para quase 24 milhões, ao mesmo tempo que o número de cidades passava de dois para 10, e aí se incluía pela primeira vez uma cidade no interior de uma região metropolitana (Nova Iguaçu, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro).

Em 1960 estas cidades representavam pouco mais de 20% da população urbana, enquanto que em 1980 este percentual já atingia quase 30%.

O papel da grande cidade — região metropolitana — no processo de desenvolvimento é extremamente importante, principalmente porque cada uma delas tem uma função relevante a desempenhar no processo de mudança; os impulsos de mudança econômica, segundo a teoria convencional neoclássica, são transmitidos segundo três planos (11):

a — das metrópoles da *core area* para as metrópoles da periferia;

b — dos centros de mais alta hierarquia, tanto na *core area* como na periferia, para os de mais baixa, num padrão de difusão hierárquica; e

c — dos centros urbanos para suas regiões de influência imediata.

Este processo percorre deste modo, simultaneamente, a hierarquia urbana e os espaços intra-regionais (19); assim uma adequada definição da região tenderá a maximizar os efeitos propulsores implícitos na teoria, nas cidades e suas regiões.

Examinando-se, por outro lado, o extremo inferior da hierarquia, observa-se uma

tendência diferenciada: no período de 1960—70, tanto o número de habitantes como a população do estrato aumentaram, sendo que de cerca de 40% quanto ao número de cidades e quase 50% quanto à população, o que indica uma expansão não pequena, neste segmento urbano. Já no período de 1970—80 a situação se inverte, com o número de cidades diminuindo e a população aumentando muito pouco.

Na realidade, o crescimento da população urbana, no período de 1960-80, neste estrato, foi o menor de todos, menor mesmo que o crescimento da população do País.

Mesmo ao nível de até 10 mil habitantes, se analisarmos as cidades de menos de 5 mil habitantes, veremos que elas continuam uma população de 5,2 milhões de habitantes em 1970, comparados com 5,1 milhões em 1980 — um crescimento negativo nesta faixa de tamanho. Isto significa que as cidades realmente pequenas, de população inferior a 5 mil habitantes, estão perdendo população e elas constituem uma enorme

maioria em relação ao número, pois as que têm menos de 10 mil somam quase 3 mil das quase 4 mil cidades brasileiras.

A conotação espacial destes números não pode deixar de ser muito importante, pois elas se distribuem por todo o País, além de refletirem uma distribuição de rendimentos que descreve esta posição desfavorável, como a Tabela 10 indica claramente.

Como havíamos indicado antes, estes processos são circulares e cumulativos, e então o fato das cidades pequenas estarem perdendo população de um lado e de apresentarem uma distribuição de rendimento que, no mínimo, se poderia classificar como desfavorável, representa esta circularidade, que só pode ser vencida e contornada através de uma política urbana voltada para sua solução, que não é de curto prazo, nem se poderia enquadrá-la no conceito de eficiência.

O cumulativo aparece, de forma clara, com a persistência de uma situação de po-

TABELA 10
DISTRIBUIÇÃO DE RENDIMENTOS, DA PEA POR CLASSES DE SALÁRIO MÍNIMO,
SEGUNDO ESTRATOS URBANOS — 1980

ESTRATOS URBANOS	DISTRIBUIÇÃO DE RENDIMENTOS				
	Até 1 salário mínimo	De mais de 1 a 3 salários mínimos	De mais de 3 a 5 salários mínimos	De mais de 5 a 10 salários mínimos	Mais de 10 salários mínimos
Até 4 999 habitantes					
Total	48,90	37,58	6,93	3,86	2,15
Núcleo	39,02	43,95	8,69	5,08	2,88
Periferia.....	61,32	29,59	4,73	2,33	1,23
De 5 000 a 49 999 habitantes					
Total	40,79	41,20	8,97	5,37	3,27
Núcleo	33,89	45,46	10,22	6,28	3,84
Periferia.....	53,72	33,21	6,63	3,66	2,20
De 50 000 a 99 999 habitantes					
Total	33,63	44,45	10,76	6,78	4,07
Núcleo	29,99	46,60	11,47	7,24	4,04
Periferia.....	46,69	36,70	8,24	5,12	2,87
100 000 e mais habitantes					
Total	27,51	46,96	12,16	7,82	5,17
Núcleo	23,96	49,28	12,79	8,24	5,44
Periferia.....	37,05	40,75	10,49	6,69	4,46
Total geral.....	37,71	42,54	9,07	5,96	3,67
Total núcleo	31,72	46,32	10,79	6,71	4,14
Total periferia	49,70	35,06	7,52	4,45	2,69

breza nas periferias, vale dizer nas cidades da periferia nacional, onde a pobreza reproduz pobreza, mas também nas periferias das grandes regiões metropolitanas e aglomerações urbanas do núcleo. Embora sem uma conceituação teórica formal, o limite de até 1 salário mínimo de rendimento mensal pode ser considerado o limite da pobreza absoluta, o que permite ver na Tabela 10 a extensão desta pobreza absoluta no Brasil, bem como suas variações regionais e por estratos de tamanho das cidades.

Observe-se que a média urbana nacional, para todos os estratos indicados na Tabela 10, é de quase 38% de pessoas com rendimentos de até 1 salário mínimo, comparados com os quase 32% para as cidades somente do núcleo e quase 50% para as cidades da periferia nacional.

A par com a significativa distinção ao longo da hierarquia, observa-se uma componente regional centro/periferia que deprime ainda mais, os rendimentos das cidades pequenas da aludida periferia.

Por estratos de tamanho, os percentuais de pessoas com rendimentos inferiores a 1 salário mínimo passam de cerca de 61% nas cidades de menos de 5 mil habitantes, na periferia, para 37% nas cidades de mais de 100 mil habitantes.

No núcleo, para o mesmo estrato, os percentuais declinam de 39 para quase 24%, o que evidencia a extensão e profundidade da componente regional.

O que esta distribuição está indicando é o quadro que leva estas cidades pequenas tanto no núcleo como na periferia, a uma situação de inferioridade em relação às maiores, situação causada pelo seu esvaziamento e que provoca ainda mais o seu esvaziamento. Este é o sentido do cumulativo.

Na outra ponta da distribuição de rendimentos, o problema é mais ou menos o mesmo, como a Tabela 10 indica.

Observando-se ainda este quadro relativo a cidades em diferentes estratos, as Tabelas 11 e 12 mostram bem, que de par com esta desigual distribuição de rendimentos, tanto a infra-estrutura física de água e esgoto (Tabela 11), como a posse de bens duráveis (Tabela 12) têm, ambos, uma distribuição semelhante à da renda. No caso particular da infra-estrutura de água e esgoto, na qual o Estado teria uma tarefa a cum-

prir, não necessariamente na linha da capacidade aquisitiva, o que se observa é a mesma distribuição, acrescida do fato de que as cidades de menor tamanho são menos equipadas, mais na periferia que no núcleo, mas menos equipadas em ambas os segmentos espaciais.

Ao mostrarmos, especialmente na Tabela 12, a infra-estrutura simultaneamente por estratos de tamanho e por categorias de rendimentos, queremos ressaltar o efeito do rendimento na existência destas comodidades, mas também o efeito da hierarquia urbana — que de algum modo reflete o poder político destas comunidades em obter o financiamento para o serviço.

É claro que o fato de serem as comunidades muito pequenas torna o custo fixo dos projetos de água e esgoto altamente custosos, onerando o preço individual do serviço, o que representa outra dificuldade.

Em cima disso nota-se o diferencial regional que é, também, muito significativo. Isto mostra o quão difícil é isolar o processo urbano do regional, não só ao nível macro, mas também ao nível de unidades menores; ao contrário será associando as duas componentes que poderemos maximizar os resultados.

A Tabela 12, que mostra a distribuição de bens duráveis, não precisa ser desagregada de acordo com classes de salário mínimo, pois eles são, obviamente, diretamente ligados à capacidade aquisitiva, embora restringidos por escala de valores consumista. Neste particular a Tabela 25 ilustra bem este aspecto, a nível de Brasil como um todo. O fato de que os percentuais de domicílios com televisão são sempre mais elevados que os de geladeira, evidencia bem este tipo de preferência.

Embora estas duas tabelas não registrem a mudança na década de 70 ela foi significativa; basta indicar que o percentual de domicílios com televisão, no estrato de menos de 5 mil habitantes, passou de 9,5 para 39,6% para o total do estrato, enquanto que para o estrato de mais de 100 mil habitantes, este percentual passou de 37,6 para 78,2%, o que suplementarmente mostra a intensidade do processo de difusão desta inovação no sistema urbano, fato que ocorreu com geladeira e automóvel, quase que da mesma forma.

TABELA 11
DISTRIBUIÇÃO DE DOMICÍLIOS URBANOS, POR CATEGORIAS DE SALÁRIOS MÍNIMOS E EQUIPAMENTOS EXISTENTES, SEGUNDO OS ESTRATOS DE TAMANHO DE CIDADES NO NÚCLEO E NA PERIFERIA

ESTRATOS DE TAMANHO	DISTRIBUIÇÃO DE DOMICÍLIOS URBANOS					
	Domicílios com rendimentos até 3 salários mínimos		Domicílios com rendimentos de mais de 3 a 5 salários mínimos		Domicílios com rendimentos de mais de 5 salários mínimos	
	Com água	Com esgoto	Com água	Com esgoto	Com água	Com esgoto
Até 4 999 habitantes						
Total.....	0,30	0,08	0,55	0,19	0,69	0,26
Núcleo.....	0,44	0,18	0,66	0,28	0,78	0,35
Periferia.....	0,18	0,00	0,33	0,01	0,43	0,01
De 5 000 a 49 999 habitantes						
Total.....	0,41	0,14	0,68	0,31	0,83	0,42
Núcleo.....	0,51	0,25	0,74	0,40	0,87	0,52
Periferia.....	0,30	0,01	0,52	0,04	0,69	0,06
De 50 000 a 99 999 habitantes						
Total.....	0,49	0,23	0,74	0,42	0,89	0,57
Núcleo.....	0,55	0,30	0,78	0,40	0,91	0,63
Periferia.....	0,34	0,06	0,59	0,14	0,79	0,20
De 100 000 e mais habitantes						
Total.....	0,53	0,23	0,75	0,39	0,89	0,55
Núcleo.....	0,59	0,32	0,79	0,47	0,91	0,63
Periferia.....	0,41	0,08	0,65	0,15	0,83	0,26

FONTE – Censo Demográfico 1980; tabulações especiais, IBGE.

No que se refere à água, o percentual em 1970 para o estrato inferior, era de 0,15 passando a 0,30% em 1980, enquanto que no estrato superior este percentual já era de 0,43 e passou para 0,53%, o que mostra o esforço feito, na década, para suprir os níveis mais baixos da hierarquia urbana. E se observarmos os números para a periferia, vemos que o percentual de 1970 para água era de 0,04 e passou para 0,18% em 1980, que mostra a concentração do esforço na periferia, embora os números absolutos sejam maiores no núcleo.

O que ressalta nestes dados, todos mostrados nestas diferentes tabelas, é que, ainda assim, o nível de atendimento nas cidades pequenas é baixo. E como cada uma destas cidades representa um município e uma administração municipal, pode-se avaliar a extensão do problema que esta perda

populacional representa em termos de viabilidade para estas cidades e municípios. Se o município é uma unidade político-administrativa importante no sistema federativo brasileiro, este constitui, sem dúvida, um problema crítico, tanto maior num momento em que se vislumbra uma retomada do processo de desenvolvimento em bases menos concentradoras que as que prevaleceram nas últimas décadas.

Este processo de crescimento populacional progressivamente maior com a hierarquia urbana é outro fenômeno importante na descrição do processo de urbanização brasileiro, no que ele guarda muita semelhança com o modelo geral de países em desenvolvimento. Mas este processo de crescimento acentuado no topo da escala hierárquica (na realidade, o crescimento acentuado não é somente no topo), porque

TABELA 12
DISTRIBUIÇÃO DE DOMICÍLIOS URBANOS, POR POSSE DE BENS DURÁVEIS, SEGUNDO
ESTRATOS DE TAMANHO DE CIDADES, NO NÚCLEO E NA PERIFERIA – 1980

ESTRATOS DE TAMANHO	DISTRIBUIÇÃO DE DOMICÍLIOS URBANOS		
	Domicílios com geladeira	Domicílios com televisão	Domicílios com automóveis
Até 4 999 habitantes			
Total.....	35,5	39,6	16,0
Núcleo.....	48,3	56,4	23,0
Periferia.....	21,2	20,8	8,2
De 5 000 a 49 999 habitantes			
Total.....	49,3	56,3	21,6
Núcleo.....	60,2	69,2	27,7
Periferia.....	31,2	34,9	11,5
De 50 000 a 99 999 habitantes			
Total.....	62,0	72,1	26,2
Núcleo.....	67,0	77,5	29,3
Periferia.....	45,5	54,3	16,0
De 100 000 e mais habitantes			
Total.....	69,9	78,2	30,2
Núcleo.....	74,5	82,9	34,3
Periferia.....	57,7	65,8	19,5

FONTE – Censo Demográfico 1980; tabulações especiais, IBGE.

tanto no nível de 50 a 100 mil habitantes — que cresceu de 37 cidades para 126 no período de 1960—80, e no nível de 100 a 300 mil, que cresceu de 22 para 77 cidades, o crescimento da população foi da ordem de 230% no nível 50 a 100 mil e 320% no nível 100 a 300 mil; portanto, foi um elevado crescimento nos níveis mais altos, diminuindo progressivamente para os níveis mais baixos. Foi um processo concentrador de população nas hierarquias mais elevadas — cidades grandes e médias —, enquanto as pequenas perdiam consistência.

Esta concentração populacional em cidades médias e grandes representa um sério problema para o próprio processo de desenvolvimento. Isto porque ela acaba por representar, também, uma concentração de poder econômico e político e, como consequência de melhores condições de vida, num processo circular, com todos os seus vícios.

A Tabela 13 mostra precisamente isto, e dada a relevância dos aspectos que esta tabela evidencia, vejamos alguns dos seus pontos mais relevantes.

De um lado a própria percentagem da população urbana que faz parte da PEA aumenta com o tamanho das cidades, embora não se trate de uma diferença espetacular e, ainda assim, significativa, mesmo considerando que a agregação de todo o estrato superior a 100 mil habitantes em uma categoria poderia mascarar o grupo. E aí parece e pode estar embutida uma característica importante, que é a falta de empregadores, na mesma proporção, no estrato das cidades pequenas, que acaba por tirar-lhes o necessário dinamismo que as fizessem crescer e desenvolver - se . O fato de que o percentual de conta própria diminui com o tamanho e evidencia na mesma direção, pois está parecendo significar que, nas cidades pequenas, estará faltando tamanho de mercado para determinadas atividades a nível de empresa ou firma, com empregados, o que deixaria estas atividades exercidas ao nível de conta própria, e até privaria estas cidades de alguns serviços acima de sua compatibilidade com tamanho de mercado, na linha da teoria de localidades centrais.

A Tabela 13 mostra três valores para cada indicador, ao longo da hierarquia: o pri-

TABELA 13
ESTATÍSTICAS SELECIONADAS PARA DIFERENTES AGREGADOS DE
TAMANHOS DE CIDADES, PARA O BRASIL, NÚCLEO E PERIFERIA — 1980

INDICADORES	Estratos de tamanhos de cidades			
	Menores de 5 000 habitantes	De 5 000 a 49 999 habitantes	De 50 000 a 99 999 habitantes	Mais de 100 000 habitantes
% da PEA na população urbana				
Brasil.....	44,3	47,0	48,2	50,4
Periferia.....	41,0	42,4	44,2	46,9
Núcleo.....	47,1	49,9	49,5	51,9
% de autônomos				
Brasil.....	29,8	23,5	18,7	17,3
Periferia.....	40,0	34,0	27,1	23,0
Núcleo.....	21,6	17,9	16,3	15,2
% de autônomos no setor terciário				
Brasil.....	36,4	52,6	64,5	68,7
Periferia.....	32,4	48,1	61,6	68,2
Núcleo.....	47,3	57,2	65,9	69,0
% de pessoas com rendimento inferior a 1 salário mínimo				
Brasil.....	48,9	40,8	33,6	27,5
Periferia.....	61,3	53,7	46,7	37,0
Núcleo.....	39,0	33,9	30,0	24,0
% de pessoas com rendimento de 1 a menos de 3 salários mínimos				
Brasil.....	37,6	41,2	44,5	47,0
Periferia.....	29,0	33,2	36,7	40,7
Núcleo.....	44,0	45,5	48,6	49,3
% de pessoas com rendimento de 3 a menos de 5 salários mínimos				
Brasil.....	6,9	7,0	10,8	12,1
Periferia.....	4,7	6,6	8,2	10,5
Núcleo.....	8,7	10,2	11,5	15,6
% de pessoas com rendimento de 5 a menos de 10 salários mínimos				
Brasil.....	3,9	5,4	6,8	7,8
Periferia.....	2,3	3,7	5,1	6,7
Núcleo.....	5,0	6,3	7,2	8,2
% de pessoas com rendimento de 10 e mais salários mínimos				
Brasil.....	2,2	3,3	4,0	5,2
Periferia.....	1,2	2,2	2,9	4,5
Núcleo.....	4,0	5,1	5,7	7,2
% de domicílio com água				
Brasil.....	39,4	55,5	66,0	71,0
Periferia.....	21,6	38,2	46,4	57,5
Núcleo.....	55,5	65,9	71,8	76,2
% de pessoas ocupadas na indústria				
Brasil.....	9,7	15,5	18,6	20,5
Periferia.....	7,4	11,0	11,5	15,6
Núcleo.....	11,4	17,9	18,0	22,3

FONTE — Censo Demográfico 1980; tabulações especiais, IBGE.

meiro é genérico para o Brasil e os dois outros são um para a periferia e o outro para o núcleo e aí aparecem outras indicações importantes. Este genérico para o Brasil exclui as regiões metropolitanas.

Enquanto no Brasil, como um todo, o percentual dos conta própria diminui de cerca de 30 para 17%, na periferia este percentual desce de 40 para 23%, o que reitera a idéia anterior de inexistência de empregadores, pois este fenômeno é, obviamente, mais acentuado na periferia que no núcleo, tanto que a diminuição no núcleo é maior.

No entanto, é na distribuição de rendimentos que o papel da hierarquia aparece de forma bem clara, quando encontramos 49% da PEA urbana com rendimentos inferiores a 1 salário mínimo nas cidades com até 5 mil habitantes, diminuindo o percentual para quase 28% nas cidades de mais de 100 mil habitantes, diminuição esta que se faz progressivamente, ao longo da hierarquia. Mas, enquanto este percentual é de 3% no núcleo, baixando para 24%, na periferia ele atinge 61%, nas cidades de menos de 5 mil habitantes, baixando para 37% nas cidades de mais de 100 mil habitantes, pouco abaixo do percentual das cidades de menos de 5 mil habitantes no núcleo.

Esta é a extensão da pobreza absoluta nas pequenas cidades da periferia nacional, o que representa um sério problema, dada a grande quantidade de cidades nesta categoria, conforme já indicamos.

Estes e os outros indicadores — inclusive o do percentual de pessoas ocupadas na indústria —, que também cresce com a hierarquia urbana, embora os percentuais do núcleo sejam obviamente maiores, a taxa de aumento é mais ou menos igual, mostram claramente o papel da hierarquia urbana na moldagem das estruturas urbanas. Mas mostram também, de forma igualmente clara, o papel da localização geográfica — núcleo ou periferia — nestas mesmas estruturas urbanas, na medida em que elas podem ser visualizadas por estes indicadores.

De qualquer forma fica bem claro pelas diferenças significativas entre núcleo e periferia, no que se refere ao percentual de pessoas ocupadas na indústria, o papel relevante do processo de industrialização, mesmo em termos apenas quantitativos, na diferen-

ciação entre núcleo e periferia no Brasil, e mesmo na diferenciação das hierarquias urbanas.

Salientamos no capítulo referente aos espaços regionais integrados que as duas Regiões Metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, mais a Região 10 (que contém as Mesorregiões de Campinas e Ribeirão Preto), representam quase 2/3 do valor da transformação industrial brasileira, o que conforma com a idéia de que a indústria tenderia a se concentrar num número limitado de cidades de uma região também limitada, que servindo como núcleo industrial nacional, atua ao mesmo tempo, como centro da demanda nacional.

A Tabela 6 mostra bem este papel de centro de demanda nacional exercido pelo núcleo, como por exemplo 80% das geladeiras e dos automóveis do total nacional.

Outro aspecto importante a salientar, em relação ao fato da concentração populacional e que já mencionamos antes, é o de que a expansão territorial das cidades (ver Tabela 14), por força do crescimento acelerado da população, gera um processo de periferização social, à semelhança de uma suburbanização meio às avessas, do tipo Terceiro Mundo.

Às avessas porque estas periferias urbanas são constituídas de populações pobres, com elevadas taxas de subemprego, carentes de serviços urbanos, físicos e sociais, enquanto este processo de suburbanização nos países desenvolvidos está associado a uma qualidade de vida muito superior, exatamente nos arredores das grandes cidades, com casas unifamiliares, espaços verdes amplos, etc., que caracteriza o padrão de vida de famílias de classe média - alta (24).

A atração migratória é realizada pela visão de emprego e serviços que se supõe existir na metrópole, mas a localização da massa de migrantes se faz nas periferias urbanas, como as taxas de crescimento populacional de cidades como Paulista, Camaçari, Contagem ou Diadema, indicam de forma bem clara (25).

Na análise mais particular das regiões metropolitanas, voltaremos ao assunto.

A Tabela 15 mostra este fenômeno da pobreza periférica para algumas regiões metropolitanas.

TABELA 14
CRESCIMENTO POPULACIONAL, EM ALGUMAS REGIÕES METROPOLITANAS E SUAS PERIFÉRIAS – 1970-80

REGIÕES METROPOLITANAS	CRESCIMENTO POPULACIONAL		
	1970 (1 000 habitantes)	1980 (1 000 habitantes)	Taxa de crescimento (%)
Recife	1 700	2 400	37
Paulista	70	166	140
Salvador	1 200	1 800	50
Camaçari	16	60	260
Belo Horizonte	1 600	2 600	60
Contagem	110	280	150
Rio de Janeiro	7 100	9 000	27
São Paulo	8 100	12 600	43
Guarulhos	240	540	125
São Bernardo	200	420	110
Diadema	80	230	190

FONTE – Censo Demográfico 1970 e 1980; tabulações especiais, IBGE.

TABELA 15
ESTATÍSTICAS SELECIONADAS PARA ALGUMAS REGIÕES METROPOLITANAS, E SUAS PERIFÉRIAS – 1980

CARACTERÍSTICAS	ESTATÍSTICAS SELECIONADAS							
	Recife		Rio de Janeiro		São Paulo		Porto Alegre	
	Central	Periferia	Central	Periferia	Central	Periferia	Central	Periferia
% domicílios com esgoto	42	16	86	63	84	48	88	63
% pessoas ocupadas na indústria	15	19	16	19	34	45	13	43
% pessoas com								
Menos de 1 salário mínimo	35	34	11	18	8	11	11	12
Menos de 1 a 3 salários mínimos....	37	47	45	56	46	54	42	65
Menos de 3 a 10 salários mínimos	9	2	12	4	10	6	13	2

FONTE – Censo Demográfico 1980; tabulações especiais, IBGE.

Os dados são auto-explicativos e mostram taxas de crescimento no período 1970-80 muito mais elevadas para municípios das periferias metropolitanas, como Paulista, Camaçari, Contagem, Guarulhos, etc., em comparação com as respectivas cidades centrais. Por outro lado, as condições de vida nestas periferias são muito mais desvantajosas, como a Tabela 15 indica. In-

dicamos anteriormente as taxas elevadas de crescimento populacional das cidades maiores, fato que se torna mais crítico quando se analisa o fenômeno a nível de regiões metropolitanas.

Esta forte concentração metropolitana tem um significado que transcende o simples crescimento populacional, dado o papel relevante que representam no sistema

urbano, as regiões metropolitanas emergentes em um processo de concentração e de ligações com a economia internacional.

Uma das postulações teóricas que hoje começam a se tornar claras na comunidade acadêmica de estudos urbanos, é a idéia de uma ligação mais ampla entre cidades e regiões metropolitanas. A nível mundial é a idéia das cidades mundiais, descrita, entre outros autores, por John Friedman (26).

Segundo esta visão, conforme já tivemos ocasião de nos referir no capítulo anterior, no contexto de um modelo de dependência, a dependência se processa numa economia mundial, que não é alcançada por nações, mas sim por um conjunto de mercados e várias unidades de produção, organizados e controlados por capital transnacional.

De fato, por trás desta noção, paira uma outra que postula uma certa independência deste capital transnacional em relação a países, tanto onde as matrizes deste capital possam estar fisicamente situados, como onde, e principalmente, seus empréstimos e/ou investimentos se localizam.

Na década de 70 e mais ainda nesta década de 80, o sistema capitalista — de uma forma mais particular o sistema financeiro capitalista — tem sido capaz de transferir recursos, de formas quase instantânea, de qualquer parte do mundo para qualquer outra parte, ressalvadas situações particulares institucionais que impedem esta conversão de moeda.

Esta integração financeira tem uma componente espacial necessária, pois as instituições que a realizam têm uma localização geográfica e uma cadeia de agentes, igualmente localizados. Portanto tem uma dimensão espacial clara.

Esta idéia da cidade mundial, desenvolvida em numerosos estudos, é a de que esta dimensão espacial é representada por grandes centros financeiros — os mais óbvios e conhecidos são *Wall Street* e a *City* de Londres —, que comandam a finança internacional, que por sua vez tem um papel de enorme importância no financiamento do processo de desenvolvimento econômico e social dos países carentes de capital, dos quais o Brasil é um deles.

Sem esta noção da ligação, ao nível internacional, dinâmica e adaptativa, a cadeia de autoridade e as estruturas que as implemen-

tam, através das quais, cidades nas economias periféricas são ligadas às cidades nas economias centrais, pareceriam estruturas estáticas, como se as situações de dependência fossem geradas por estruturas de poder abstratas, em vez de serem, como de fato o são, organizações e sistemas de poder transnacionais muito nítidos (26, 27 e 28).

Isto quer dizer que o foco — a localização geográfica — desta atividade de conexão entre sistemas de poder dependentes é representado por estas cidades mundiais. Elas estão localizadas nos países desenvolvidos — no núcleo de poder econômico — mas têm ramificações nas economias periféricas; esta é a essência da noção de capitalismo periférico — um capitalismo que tem tamanho e autonomia restritos —, restritos em dimensão e objetivos.

A verdadeira unidade de ligação é o que Friedman denomina a cidade mundial, “a manifestação material deste controle, que ocorre exclusivamente (a existência da cidade mundial e o seu papel de controle) nos países núcleos e em regiões semiperiféricas, onde estas cidades funcionam como centros financeiros, sedes administrativas e centros de controle ideológico, etc.”.

Esta situação se reflete no número de filiais e sucursais de companhias estrangeiras, e transnacionais em geral, com sede nestas macrometrópoles (incluindo-se bancos e agências financeiras internacionais), de onde elas exercem poderosa influência sobre a economia nacional.

Nos países em desenvolvimento — naqueles em que o nível de desenvolvimento — é de certa forma o tamanho de sua economia nacional—que como Brasil, México e Argentina, na América Latina, atingiram um patamar que os coloca na categoria que se costuma classificar como de economias capitalistas periféricas, determinadas grandes regiões metropolitanas — verdadeiras macrometrópoles, do tipo São Paulo, Rio de Janeiro, México e Buenos Aires, acabam sendo a sede de subsidiárias de grandes conglomerados transnacionais, que funcionam como elementos de controle, como indicamos acima, de parcelas importantes de economias nacionais (21).

Como um dos objetivos deste sistema de grandes corporações transnacionais é fazer

a economia nacional voltada para o mercado externo e na medida do possível controlada por elas, uma considerável parcela da expansão das economias urbanas são direcionadas para este mercado externo, seja para facilitar seus lucros, ou para ajudar a aumentar os saldos na balança comercial e com isso ajudar no pagamento da dívida externa em que elas estão interessadas, ou seja porque elas estão interessadas mais no comércio internacional do que nos mercados internos dos países periféricos.

É óbvio que uma das componentes essenciais da idéia da cidade mundial é o tamanho da cidade, nem sempre e necessariamente, o tamanho populacional.

Na realidade a idéia de uma cidade com uma função predominante de controle no sistema urbano/espacial e mesmo no sistema econômico, vem de longe e foi desenvolvida ainda na década de 30 por Mark Jefferson, em seu famoso artigo *The Law of Primate City*.

Mark Jefferson atribua a esta cidade primaz um papel até unificador, mas sobretudo ele a descrevia como um centro de enorme poder sobre o sistema nacional, embora sem lhe atribuir a ligação com outras cidades primazes no mundo. Não é aqui o lugar de discutir a noção de cidade mundial, com outras conotações.

A teoria de cidades primazes se desenvolveu amplamente em uma quantidade de estudos sobre o sistema urbano (29).

Friedman discute este assunto, conforme já indicamos, em recente artigo que mencionamos anteriormente. Neste artigo ele procura trazer à baila "uma heurística para o estudo de cidades e processos correlativos de mudança urbana", capazes de descrever e levar em conta muito do que hoje em dia observamos na urbanização contemporânea.

Toda a idéia advém da visão de um sistema capitalista tornando-se sistema cada vez mais independente dos estados nacionais, mas tendo que constranger suas atividades através de um sistema locacional, e onde se forma uma preferência para grandes cidades, onde estão presentes uma série de vantagens locacionais de todo tipo, não somente para atividades econômicas propriamente ditas, mas também, e principalmente, para atividades financeiras.

Algumas destas cidades mundiais — Nova York, Londres, Tóquio, etc., estão se tornando parte de uma superestrutura de comércio mundial, finanças e tomada de decisões de natureza econômica e financeira em geral.

O verdadeiro tamanho destas cidades tem uma natureza especial, que não se mede por habitantes, mas pela localização de corporações transnacionais, de capital financeiro e estabilidade para investimentos, inclusive imobiliários.

Elas servem, com estas localizações, ao propósito adicional de estabelecer conexões financeiras e de mercado com o resto da economia nacional onde elas estão localizadas — especialmente se esta localização ocorre nas economias periféricas — e com isto articulam estas economias periféricas com o mercado mundial, de que elas são uma expressão física.

Algumas destas cidades devem e precisam estar localizadas em países de economias semiperiféricas, como o Brasil, México e Argentina, na América Latina.

As decisões de planejamento, de longo prazo, tomadas nas cidades núcleo — naturalmente pelas grandes corporações nelas situadas — dominam muito o desenvolvimento econômico e mesmo mudança política que ocorre nas cidades e/ou países da periferia, naturalmente com as restrições naturais, proveniente da própria existência de um sistema de nações que opera simultaneamente; muitas destas restrições são até contrárias aos interesses do sistema capitalista.

Apesar de muitas tentativas do próprio sistema capitalista mundial de se converter em um império mundial, ele teve que se reproduzir no sistema internacional, e por isso a urbanização capitalista, antes de ser como no caso de nações tomadas isoladamente, um sistema mononucleado, organiza-se como um sistema multinucleado, inclusive pela própria competição entre os centros.

Mas aí se observa uma importante diferença no que se refere ao tamanho — ou grau de primazia — destas metrópoles mundiais ou macrometrópoles, mais ligadas a uma primazia funcional que populacional.

Chase-Dunn ao procurar evoluir na direção de uma teoria de urbanização que contemple estes aspectos, indica que esta

teoria trataria de integrar a lógica da geopolítica (27), formação de estados e/ou nações, com a lógica de formação de classes, mesmo ou especialmente desvinculada da concepção estruturalista/marxista.

A questão que Chase-Dunn discute é a de que a divisão do trabalho que se insere num modelo centro/periferia é, também, abrangida por um sistema multinacional e por isso contém as limitações próprias aos interesses de diferentes Estados. Enquanto o estudo se limita a um só Estado, pode-se dizer que estamos diante de uma realidade incompleta, como se ela se desenvolvesse em um sistema fechado. Mas, por outro lado, seria uma fantasia pretender-se que as fronteiras e interesses políticos e econômicos nacionais não existam.

Como ele sugere que o desenvolvimento urbano é uma combinação peculiar de investimentos privados, no espaço construído da cidade, com decisões públicas/políticas sobre a alocação de recursos por burocracias urbanas "manageriais" e as forças do mercado, as primeiras representando o Estado, de alguma forma, e as segundas representando elas mesmas, ou em outras palavras, representando o sistema econômico privado³

A articulação de economias nacionais com a mundial não se faz sem perturbações; estas cidades mundiais, na realidade, desempenham um duplo papel: elas são essenciais para tornar o mundo seguro para o capital, apesar dos interesses nacionais onde elas estão localizadas, e ao articular estas economias nacionais ao sistema mundial, elas podem se encontrar em competição com suas contrapartidas em outros países, de que podem e com freqüência resultam em interesses conflitantes.

Assim este papel de integração em um sistema mundial não é um papel meramente mecanicista e simples; ele envolve muitos processos inter-relacionados de mudança, a

partir de mecanismos de competição, luta por domínio e poder econômico e político, que transforma o processo de mudança em um processo altamente dinâmico. Trata-se de um processo orientado na direção da eficiência econômica (e espacial ?), e no qual a equidade — que é uma concomitante dos processos espaciais — literalmente não tem voz, e por isso mesmo este sistema mundial opera, também, na direção de crescentes desigualdades, econômicas, sociais e espaciais.

No Brasil este processo de emergência de cidades/metrópoles/regiões metropolitanas, postos avançados deste sistema transnacional, se localiza nas duas grandes regiões metropolitanas nacionais; mas já apresenta ramificações, possivelmente, em Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife, onde muitas empresas multinacionais já se localizam, ou nelas estabelecem filiais ou escritórios.

Por isso nos voltamos, agora, para a emergência destas macrometrópoles brasileiras, com suas ligações para fora do país e para baixo, na hierarquia urbana.

A cristalização de um sistema de regiões metropolitanas e seu papel no processo, inclusive no contexto das duas regiões e do plano internacional. As macrometrópoles brasileiras e suas funções articuladoras e concentradoras

Mencionamos inicialmente, neste capítulo, que a urbanização brasileira, mais particularmente na década de 70, se processou segundo um modelo concentrador de população nas regiões metropolitanas (como de resto nas aglomerações urbanas também), que concentra nelas, em 1980, mais de 40% da população urbana brasileira.

A Tabela 16 mostra bem esta concentração, não só da população, como da PEA,

³ A idéia de que esta administração urbana — uma espécie de gerenciamento — constitui um poder em si mesma, e que é freqüentemente mencionada na literatura — se ajusta, até um certo ponto, no caso brasileiro, com nossa burocracia/tecnocracia urbana. Como ela corresponde a um nível na administração urbana, sua importância é grande e precisa ser considerada pela política urbana. Um dos itens que estamos sugerindo para ser considerado na política urbana é sua aliança com a cidade — com a administração municipal — como indicaremos nas conclusões. Isto implica numa preparação desta administração da cidade/município, que possa torná-la efetiva não só em reivindicar mas, também e principalmente, em gerir o que foi obtido.

Por outro lado, uma óbvia tendência à descentralização administrativa e mesmo financeira, que se vislumbra no processo brasileiro muito recente, irá, necessariamente, colocar maior ênfase nas administrações locais.

TABELA 16
POPULAÇÃO URBANA, DE 10 ANOS E MAIS E POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA, NAS REGIÕES METROPOLITANAS, EM 1970 E 1980

(em milhares de habitantes)

REGIÕES METROPOLITANAS	POPULAÇÃO					
	Urbana		De 10 anos e mais de idade		Economicamente ativa	
	1970	1980	1970	1980	1970	1980
TOTAL	22 480	33 100	16 989	25 632	7 697	13 366
Belém	606	831	428	617	159	271
Fortaleza	876	1 501	625	1 124	250	533
Recife	1 650	2 132	1 171	1 585	455	708
Salvador	1 077	1 696	768	1 239	334	602
Belo Horizonte.....	1 502	2 461	1 094	1 861	491	970
Rio de Janeiro.....	6 838	8 822	5 288	7 023	2 293	3 453
São Paulo	7 866	12 184	6 032	9 473	2 995	5 363
Curitiba	657	1 325	491	1 009	227	524
Porto Alegre	1 408	2 148	1 092	1 701	493	942

FONTE – Censo Demográfico 1980; tabulações especiais, IBGE.

o que mostra o papel delas como mercado de trabalho. Dos 61 milhões de habitantes urbanos, com mais de 10 anos de idade, 25 milhões estão nas regiões metropolitanas e dos 30 milhões da PEA urbana mais de 13 milhões encontram-se nestas regiões.

Mas a grande concentração observada nas regiões metropolitanas é a da produção industrial, pois elas concentram bem mais da metade da produção industrial brasileira e somente a de São Paulo concentra quase 40%, conforme chamamos a atenção na Introdução.

Esta concentração era tida como instrumental ao processo de crescimento, conforme bem acentua Wayne Cornelius (30) **“During the 1950s and most of the 1960s the conventional wisdom held that the concentration of people, private enterprises, and public investment in one or two large metropolitan areas in each country was essential to achieving higher rates on economic development.”**, mas é o próprio Cornelius, que logo a seguir acentua que a primazia metropolitana foi um elemento-chave para os elevados níveis de desigualdades na distribuição de riqueza.

Este crescimento metropolitano se fez segundo padrões convencionais, com parte substancial desta população crescente se

localizando nas periferias urbanas. Nos países em desenvolvimento, esta periferização tomou forma diferente, e constitui o que em última instância representa a materialização do modelo centro/periferia, na escala metropolitana.

Esta periferização representa um acúmulo de pessoas — por via de regra migrantes — nos arredores da grande metrópole ou aglomeração urbana — que se constitui numa das sérias restrições ao processo; é que aí se concentram populações pobres, usualmente trabalhando no mercado informal, subempregadas e em condições de habitação e infra-estrutura urbana e social precárias.

Esta periferização — que seria a expressão territorial da suburbanização dos países desenvolvidos — representa a face mais negativa da divisão do trabalho e da organização do espaço nas regiões metropolitanas. Isto porque ela não segue os padrões da suburbanização nos países desenvolvidos, como Walker (24) e muitos autores a descrevem.

Ao invés de procurar áreas de residências unifamiliares, com espaços verdes amplos e uma variada gama de serviços típicos de famílias de classe média-alta, os habitantes que procuram estas áreas são pobres, à pro-

cura de terrenos baratos para construir suas moradias, também pobres, organizando este espaço suburbano de uma forma peculiar.

As Tabelas 17 e 18 mostram, para as diferentes regiões metropolitanas, em 1970-80, a distribuição de rendimentos, por classes de salário mínimo. Elas evidenciam, de forma bastante clara, as duas escalas em que opera o modelo centro/periferia, a intermetropolitana e a intrametropolitana.

O percentual de pessoas com rendimentos inferiores a 1 salário mínimo, em Fortaleza por exemplo, é muito superior aos percentuais das Regiões Metropolitanas do Centro-sul — mais particularmente São Paulo —, o que é uma indicação da diferenciação intermetropolitana e da extensão da pobreza absoluta nas periferias metropolitanas, mais particularmente nas regiões metropolitanas da periferia.

De outro lado, tanto em São Paulo como em Fortaleza, ou Recife, os percentuais da

TABELA 17
DISTRIBUIÇÃO DE RENDIMENTOS, POR CLASSES DE SALÁRIO MÍNIMO, SEGUNDO AS REGIÕES METROPOLITANAS, NÚCLEO E PERIFERIAS URBANAS — 1970

REGIÕES METROPOLITANAS	DISTRIBUIÇÃO DE RENDIMENTOS				
	Classes de salário mínimo (percentagem de pessoas em cada classe)				
	Até 1 salário mínimo	De mais de 1 a 3 salários mínimos	De mais de 3 a 5 salários mínimos	De mais de 5 a 10 salários mínimos	Mais de 10 salários mínimos
BELÉM	49,13	34,81	6,14	4,51	2,33
Núcleo	49,09	34,79	6,15	4,52	2,34
Periferia	57,49	35,62	2,44	1,22	0,45
FORTALEZA	61,65	25,85	4,08	3,57	1,84
Núcleo	60,81	26,35	4,21	3,71	1,92
Periferia	77,82	16,34	1,56	1,11	0,41
RECIFE	52,71	30,69	4,71	3,83	2,54
Núcleo	50,13	30,81	5,42	4,71	3,33
Periferia	58,18	30,46	3,16	1,98	0,88
SALVADOR	49,24	32,43	6,31	5,23	3,17
Núcleo	49,05	32,32	6,28	5,35	3,33
Periferia	52,24	34,19	6,83	3,22	0,59
BELO HORIZONTE	44,99	37,79	6,39	5,21	3,29
Núcleo	44,22	37,27	6,75	5,74	3,76
Periferia	49,23	40,72	4,41	2,16	0,66
RIO DE JANEIRO	31,27	44,14	9,68	7,21	4,16
Núcleo	28,15	42,84	10,98	9,01	5,55
Periferia	37,59	46,76	7,04	3,55	1,35
SÃO PAULO	24,34	47,67	11,89	7,78	4,64
Núcleo	23,22	47,17	12,05	8,44	5,50
Periferia	28,11	49,37	11,37	5,56	1,77
CURITIBA	31,96	46,14	8,37	7,41	4,02
Núcleo	30,84	46,12	8,72	7,84	4,33
Periferia	42,48	46,34	5,11	3,31	1,09
PORTO ALEGRE	35,96	43,58	8,62	6,36	3,51
Núcleo	32,03	42,05	10,15	8,37	4,87
Periferia	43,11	45,55	5,84	2,72	1,01
Total periferia	55,63	30,39	4,77	3,58	1,93
Total núcleo	35,17	44,26	8,49	6,04	3,30

FONTE — Censo Demográfico 1980; tabulações especiais, IBGE.

TABELA 18
DISTRIBUIÇÃO DE RENDIMENTOS, POR CLASSES DE SALÁRIO MÍNIMO,
SEGUNDO AS REGIÕES METROPOLITANAS, NÚCLEO E PERIFERIA — 1980

REGIÕES METROPOLITANAS	DISTRIBUIÇÃO DE RENDIMENTOS				
	Classes de salário mínimo (porcentagem de pessoas em cada classe)				
	Até 1 salário mínimo	De mais de 1 a 3 salários mínimos	De mais de 3 a 5 salários mínimos	De mais de 5 a 10 salários mínimos	Mais de 10 salários mínimos
BELÉM	36,43	40,29	10,04	7,33	5,33
Núcleo	36,45	40,24	10,05	7,34	5,36
Periferia.....	34,15	48,11	8,52	6,03	1,86
FORTALEZA	48,19	33,97	7,74	5,36	4,09
Núcleo	45,92	34,63	8,31	5,89	4,55
Periferia.....	64,79	29,12	3,51	1,51	0,69
RECIFE	39,71	39,11	9,01	6,61	5,16
Núcleo	38,73	36,78	9,58	7,93	6,61
Periferia.....	41,12	42,49	8,17	4,64	3,06
SALVADOR	31,13	39,16	12,36	9,36	7,11
Núcleo	30,96	38,46	12,05	9,66	7,57
Periferia.....	32,81	45,91	11,04	6,52	2,49
BELO HORIZONTE	23,03	46,67	13,66	9,31	6,94
Núcleo	22,51	44,69	13,82	10,22	8,36
Periferia.....	24,71	52,81	13,17	6,48	2,51
RIO DE JANEIRO	17,12	48,51	15,43	10,47	7,92
Núcleo	14,41	45,01	16,31	12,75	10,92
Periferia.....	21,41	54,03	14,05	6,88	3,19
SÃO PAULO	11,29	47,48	19,13	13,08	8,51
Núcleo	10,57	46,63	19,05	13,43	9,79
Periferia.....	13,05	49,51	19,34	12,23	5,41
CURITIBA	18,34	51,22	13,68	9,55	6,79
Núcleo	17,08	49,17	14,55	10,81	7,98
Periferia.....	23,37	59,45	10,18	4,55	2,05
PORTO ALEGRE	14,96	53,03	14,66	9,76	6,71
Núcleo	14,94	45,98	15,23	12,51	10,16
Periferia.....	14,97	61,15	14,01	6,61	2,71
Total de periferia	40,03	39,02	9,24	6,54	4,49
Total de núcleo	17,45	50,36	15,08	9,91	6,67

FONTE – Censo Demográfico 1980; tabulações especiais, IBGE.

periferia metropolitana são muito superiores aos da cidade central, evidência do processo de periferização neste nível.

É importante assinalar que, em 1970, o percentual de pessoas com rendimentos inferiores a 1 salário mínimo, para todas as regiões metropolitanas da periferia era de 55,63%, ao passo que no conjunto do núcleo este percentual era de 35,17%; já em 1980 estes valores passavam a 40,03 para o conjunto da periferia e 17,45% para o núcleo, reduzindo-se consideravelmente

na década, o que mesmo considerando-se uma possível perda de poder aquisitivo do salário mínimo, é uma redução significativa.

Na outra ponta da distribuição, de mais de 10 salários mínimos, os percentuais de 1970 eram de 1,93 e 3,3%, respectivamente, passando 4,49 e 6,67%, que de novo, representa uma substancial alteração na distribuição, responsável sem dúvida pelo extraordinário acréscimo no estoque de bens duráveis existentes nos domicílios, em 1980.

É importante assinalar as diferenças entre os dois períodos, em que os percentuais de pessoas com rendimentos inferiores a 1 salário mínimo diminuíram sensivelmente, fruto do intenso processo de desenvolvimento econômico da década de 70, mas é preciso ter em conta o que ocorreu depois de 1980, quando começou o processo recessivo.

Para ficar ainda em Fortaleza, a distribuição de rendimentos, mesmo considerando uma possível diminuição do poder aquisitivo do salário mínimo, representa sensível melhora nos níveis de pobreza absoluta — considerada como rendimento inferior a 1 salário mínimo.

O mesmo processo que se observa nas regiões metropolitanas aparece por igual, nas aglomerações urbanas, com sensíveis diferenças inter-regionais e interurbanas, e entre núcleo e periferia no interior das aglomerações urbanas.

Ao nível das aglomerações urbanas a componente regional aparece mais nítida ainda, porque o processo de difusão do desenvolvimento atinge primeiro as regiões

metropolitanas e somente depois começa a ir se espraiando para os níveis mais baixos da hierarquia urbana.

A diferença entre Campinas e Teresina, por exemplo, é mais acentuada que entre São Paulo e Fortaleza; é claro que a migração intensa para São Paulo, levando um elevado contingente de migrantes para as periferias de São Paulo, rebaixa os níveis de rendimento e de acesso a serviços urbanos de toda ordem, o que de certa forma mascara a diferença, quando ela é vista no todo da região metropolitana.

O mesmo componente regional mais acentuado nas aglomerações urbanas que ocorre com a distribuição de rendimentos, ocorre ainda, mais forte, com a existência de infra-estrutura urbana do tipo água e esgoto. A Tabela 20 revela este aspecto de forma bastante nítida.

A média de domicílios com água, por exemplo, é de 66,32% para o total das aglomerações urbanas, mas sobe para 76,04% considerando-se somente as aglomerações do núcleo e baixa para 55,11%, considerando as da periferia.

TABELA 19
DISTRIBUIÇÃO DE RENDA, POR CLASSES DE SALÁRIO MÍNIMO, SEGUNDO ALGUMAS
AGLOMERAÇÕES URBANAS — 1980

AGLOMERAÇÕES URBANAS	DISTRIBUIÇÃO DE RENDIMENTOS POR CLASSES DE SALÁRIO MÍNIMO				
	Até 1 salário mínimo	De mais de 1 a 3 salários mínimos	De mais de 3 a 5 salários mínimos	De mais de 5 a 10 salários mínimos	Mais de 10 salários mínimos
São Luís	48,49	35,80	7,05	4,84	2,97
Teresina	51,67	33,29	6,78	4,32	3,32
Natal	44,50	35,40	8,36	6,91	4,44
João Pessoa	45,14	35,56	8,14	5,84	4,46
Aracaju	38,03	38,11	10,32	7,66	5,52
Vitória	25,35	48,28	11,71	8,75	5,51
Campinas	16,48	46,71	17,01	11,55	8,01
Sorocaba	16,58	50,05	17,40	10,36	5,31
Jundiá	12,96	49,99	19,37	11,77	5,77
Americana	—	—	—	—	—
Santa Bárbara	15,43	53,99	17,83	8,61	4,01
Santos	15,81	43,26	18,53	13,85	7,65
Florianópolis	21,33	46,18	12,77	10,32	8,53
Média geral	30,14	41,77	13,14	8,88	5,57
Média periferia	47,52	34,81	7,94	5,48	3,67
Média núcleo	22,03	45,01	15,57	10,46	6,46

FONTE — Censo Demográfico 1980; tabulações especiais, IBGE.

TABELA 20
 INFRA-ESTRUTURA URBANA E BENS DURÁVEIS, POR AGLOMERAÇÕES URBANAS
 SELECIONADAS, NÚCLEO E PERIFERIAS INTRA-URBANAS — 1980

AGLOMERAÇÕES URBANAS SELECIONADAS	INFRA-ESTRUTURA URBANA E BENS DURÁVEIS				
	Estrutura urbana		Bens duráveis		
	Domicílio com água	Domicílio com esgoto	Domicílio com geladeira	Domicílio com televisão	Domicílio com automóvel
SÃO LUÍS	63,34	35,25	55,31	63,22	13,06
Núcleo	65,57	37,95	57,66	65,74	13,82
Periferia.....	34,30		24,65	30,38	3,20
TERESINA.....	47,68	3,31	53,22	57,96	17,19
Núcleo	53,10	3,88	56,80	61,37	19,04
Periferia.....	16,51		32,69	38,36	6,56
NATAL.....	64,78	11,93	56,99	62,41	23,11
Núcleo	68,42	13,23	60,03	65,64	25,32
Periferia.....	31,31		28,98	32,67	9,48
ARACAJU	66,81	9,58	64,07	72,09	23,74
Núcleo	68,96	10,92	68,07	75,50	2,32
Periferia.....	51,42		35,37	47,70	5,29
VITÓRIA.....	61,84	21,40	68,65	75,49	23,65
Núcleo	73,15	29,42	76,88	82,76	33,47
Periferia.....	56,85	17,86	65,01	72,28	19,31
CAMPINAS.....	82,77	67,67	82,08	85,63	44,65
Núcleo	86,82	72,59	84,57	87,16	47,83
Periferia.....	71,73	54,26	75,31	81,48	36,01
SOROCABA.....	88,28	74,05	77,64	84,92	37,63
Núcleo	89,77	77,56	79,64	86,16	39,60
Periferia.....	79,98	54,46	66,44	7,02	26,63
JUNDIAÍ.....	79,47	66,93	81,03	87,84	39,88
Núcleo	86,42	73,77	84,64	90,03	43,10
Periferia.....	53,60	41,48	67,61	79,68	27,90
SANTOS.....	85,64	55,17	84,12	89,12	31,70
Núcleo	96,72	84,50	93,37	94,81	41,85
Periferia.....	75,94	29,48	6,01	84,14	22,81
FLORIANÓPOLIS.....	78,61	22,14	83,49	89,24	40,62
Núcleo	83,73	38,80	88,45	92,43	49,03
Periferia.....	72,27	1,49	77,34	82,29	30,18
Média geral.....	66,32	44,07	63,07	68,73	24,83
Média núcleo.....	76,04	55,98	72,87	78,96	31,69
Média periferia.....	55,11	25,27	51,77	56,92	16,92

FONTE — Censo Demográfico 1980; tabulações especiais, IBGE.

Estes valores evidenciam a grande diferença existente entre núcleo e periferia, no caso da rede de água, mas o quadro é semelhante para esgoto (diferença ainda maior) e para os bens duráveis.

Estas diferenças mascaram diferenças maiores entre núcleo e periferia, a níveis de maior detalhe; bastaria ilustrar, por exemplo, que neste mesmo item de água, os percentuais para o aglomerado de Teresina é

de 47,68% para o todo, e de 53,10 e 16,51%, respectivamente, para o núcleo e periferia do aglomerado, diferença esta bem maior do que o conjunto geral aglomerados da periferia.

Analisando-se os dados de Campinas, por outro lado, verifica-se que as diferenças entre núcleo e periferia da aglomeração são muito menores (86,82 e 71,73%, respectivamente para núcleo e periferia), que indi-

cam níveis muito mais altos de atendimento e diferenças muito menores entre os dois segmentos.

Para medir a capacidade aquisitiva, os percentuais de domicílios com automóvel são mais ilustrativos; e de novo comparando-se Teresina com Campinas, observa-se não só que as diferenças são grandes no aglomerado como um todo, como também ao nível intra-aglomerado elas são menores em Campinas que em Teresina.

Esta é outra ilustração de como é mais intenso o processo de difusão nas cidades do núcleo do que nas cidades da periferia.

Mas é a partir dos grandes centros metropolitanos que, de fato, esta difusão se processa, principalmente das grandes regiões metropolitanas, que se situam no plano da intermediação do processo internacional, com o nacional, via hierarquia e espaços regionais correspondentes, e na linha de certa quantidade de transferência de tecnologia, da multinacional para a empresa nacional.

O que isto quer dizer é que o processo de difusão funciona primeiro a um nível interurbano hierárquico, mas com velocidade menor quando o hierárquico contém também o inter-regional; mas funciona simultaneamente, ao nível regional menor, a partir das regiões mais para as menos desenvolvidas.

Ao lado deste processo de difusão, que é de certa forma direcionado funciona o processo de controle, dominância — articulação, essencialmente a partir das duas grandes regiões metropolitanas, neste processo elas repassam o efeito internacionalizante, desempenhando, assim, a sua função de cidades mundiais.

É no setor industrial (também no financeiro), que este papel internacionalizante opera mais fortemente, não só porque os grandes conglomerados transnacionais são industriais, mas também pela sua implementação nos países em desenvolvimento se fez ao longo de uma tentativa de identificação com o processo de desenvolvimento nacional, ou de identificação e uma certa subordinação dos processos de desenvolvimento nacionais com seus objetivos transnacionais.

Daí passamos a uma análise mais acurada do processo de industrialização.

O papel do processo de industrialização, simultaneamente na configuração espacial do próprio processo de desenvolvimento como um todo, e ao nível de espaços regionais integrados

O papel da industrialização no desenvolvimento brasileiro e na organização espacial do País é suficientemente conhecido e não precisa ser reiterado. Mesmo considerando que esta produção industrial brasileira é pouco relevante no contexto mundial (cerca de 2,5% em 1977), ela teve uma importância significativa, não só na mudança dos padrões de consumo, nível de rendimentos, mas também como elemento de inserção da economia nacional no quadro internacional, além de ter muito contribuído para os processos de modernização.

A Tabela 21 mostra bem a evolução da atividade industrial, comparada com os outros setores de atividade, entre 1940 e 1980. É claro que ela mostra, também, a forte evolução do setor terciário, mas, neste caso, conhece-se bem a forma diferenciada que o setor terciário assume nas economias em desenvolvimento, com o setor moderno e o tradicional/informal. É relevante observar que esta industrialização e terciarização se faz muito à base do aumento do nível de empregados na força de trabalho.

Por outro lado decresce o número de pessoas ocupadas no setor primário, embora os níveis de modernização desta atividade agrícola sejam bastante diferenciados, fato que não se percebe pela simples diminuição do percentual. Entretanto, analisaremos alguns aspectos desta modernização agrícola na descrição dos espaços integrados, uma denominação muito provisória, à espera de uma reflexão sobre o nome.

Se o processo de urbanização brasileiro foi concentrador, muito mais o foi o de industrialização, não só porque o primeiro funcionou — principalmente na década de 70 — muito como corolário do segundo, como porque as economias de escala e mesmo de aglomeração funcionam de forma muito mais nítida na industrialização.

Ao mesmo tempo, no contexto do processo de industrialização, foi o impulso de modernização que foi mais concentrador, pelas economias de escala de que se benefi-

TABELA 21
DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA CLASSIFICADA COMO EMPREGADA

SETORES DE ATIVIDADE	DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA (PEA)				
	1940 (%)	1950 (%)	1960 (%)	1970 (%)	1980 (%)
Setor primário.....	23,6	20,1	13,1	11,3	11,5
Setor industrial	8,9	13,0	12,2	15,3	20,8
Setor terciário.....	8,2	16,0	22,6	24,2	33,0

FONTE – Pedro Pinchas Geiger e Fany R. Davidovich, em *Spatial dimensions of Brazil's social formation*, Brazilian Geographical Studies, 1982.

ciou, e pela própria atração pelos grandes centros, especialmente das multinacionais, que motivou muito de seus comportamentos locais.

A Tabela 22 mostra bem este processo de modernização, que se reflete numa produtividade industrial maior. Nesta tabela é importante observar a diferença significativa entre as regiões metropolitanas de 1.ª e as de 2.ª ordem; é claro que nestas regiões metropolitanas de 1.ª ordem estão incluídas numerosas indústrias ligadas ao sistema transnacional.

A Tabela 23 pretende mostrar, ao mesmo tempo, a importância de alguns setores específicos na geração de emprego, na produção e transformação industrial, e de unidades territoriais como o Sudeste, o Estado de São Paulo e as duas regiões metropolitanas de 1.ª ordem – as macrometrópoles brasileiras.

O Estado de São Paulo contribui com cerca de 47% do emprego industrial, e 56% da produção e da transformação industrial, e a Região Metropolitana de São Paulo contribui com 32,4% do emprego e quase 37%

TABELA 22
PRODUTIVIDADE INDUSTRIAL, POR ESTRATOS DE TAMANHO DE CIDADES E REGIÕES METROPOLITANAS, A NÍVEL NACIONAL E REGIONAL – 1975

UNIDADES DE OBSERVAÇÃO	PRODUTIVIDADE INDUSTRIAL					
	Todas as indústrias	Setor 1	Setor 2	Setor 3	Setor 4	Setor 5
BRASIL	81,4	86,0	93,3	121,4	66,5	62,4
Regiões Metropolitanas de 1ª ordem	94,9	82,2	99,2	138,3	82,9	83,3
Regiões Metropolitanas de 2ª ordem	72,7	75,1	68,3	143,0	63,2	42,1
Aglomeracões						
Centro-sul.....	108,8	103,4	110,1	240,4	78,2	62,3
Nordeste	45,4	60,4	35,2	46,0	49,3	35,2
Cidades com mais de 100 mil habitantes						
Centro-sul.....	64,6	77,4	53,7	84,0	68,0	41,6
Nordeste	64,3	55,3	150,4	76,4	60,4	36,7

FONTE – Censo Industrial 1975; tabulações especiais, IBGE, 1982, em Hamilton Tolosa e outros. *Evolução da rede urbana no Brasil no período 1979/1980*. Rel., ao CNDU, inédito.

TABELA 23
ESTATÍSTICAS SELECIONADAS DE PRODUÇÃO, VALOR ADICIONADO E EMPREGO
INDUSTRIAL, SEGUNDO ACORDO COM SETORES ESPECÍFICOS E UNIDADES
ESPACIAIS SELECIONADAS — 1975

SETORES INDUSTRIAIS E UNIDADES ESPACIAIS	ESTATÍSTICAS SELECIONADAS		
	Emprego (1.000)	Produção (Cz\$ Milhões)	Transformação (Cz\$ Milhões)
Setores industriais			
Metalúrgica	443	104 440	38 800
Mecânica	390	61 680	31 644
Automotora	222	70 352	19 522
Química	126	120 140	38 956
Têxtil	334	52 480	18 800
Alimentação	500	126 800	34 700
Unidades espaciais			
Brasil	3 816	782 800	306 900
Sudeste	2 585	597 320	234 150
Estado de São Paulo	1 815	438 200	171 550
Região Metropolitana de São Paulo	1 238	288 930	119 202
Região Metropolitana do Rio de Janeiro	378	78 290	34 256

FONTE — Censo Industrial 1975; tabulações especiais, IBGE.

da produção e 39% da transformação industrial.

Esta concentração na Região Metropolitana de São Paulo é bastante sugestiva e a Tabela 24 mostra os diferenciais entre as várias regiões metropolitanas.

O processo de modernização se torna mais evidente, ao nível setorial, quando se compara o valor da transformação, na indústria química, por exemplo, pouco superior ao da indústria de alimentação, enquanto que o pessoal ocupado é apenas a quarta parte.

O valor da transformação industrial de todos os setores, nas regiões metropolitanas como um todo, atinge a mais de 60% do total nacional, o que representa uma concentração muito grande; mas a Região de São Paulo concentra quase 67% do setor moderno, mesmo considerando só o conjunto das regiões metropolitanas, que já é o mais moderno, e dentro do setor moderno a participação da Região Metropolitana de São Paulo já é de quase 70%.

Uma outra característica deste setor moderno e recente é o fato de que um elevado percentual da transformação industrial está concentrado em grandes estabelecimentos (veja-se a participação dos quatro maiores

estabelecimentos no valor da transformação, na coluna 5 da Tabela 24), mas é claro que isto não ocorre nas regiões metropolitanas de 1.ª ordem, dado seu tamanho.

Mas é importante assinalar que, dado o fato do processo moderno estar sendo, também, recente em várias regiões metropolitanas (veja-se a relação tradicional-moderno em Belo Horizonte e Salvador), justamente as duas citadas Regiões têm uma relação tradicional-moderno bem baixa, o que se pode ver, também, na Tabela 25, em que Salvador aparece com quase 74% no setor moderno e Belo Horizonte com pouco mais de 72%, embora ambas representem apenas 4% do valor da transformação industrial do Brasil.

A Tabela 23 ilustra, ainda, e muito bem, o nível de concentração industrial brasileira, na qual as Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro (Região/contorno regional 12), mais a de São Paulo (Região 9) e finalmente mais a região industrial de Campinas e Ribeirão Preto (Região 10), perfazem um total de pouco mais de 61% do valor da transformação industrial, uma concentração não muito freqüente no mundo inteiro. Na realidade o complexo industrial brasileiro — constituído pelas Regiões de 8 a 12 totali-

TABELA 24
VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL, PARA SETORES SELECIONADOS E
AGREGADOS EM DOIS GRANDES GRUPOS: MODERNO E TRADICIONAL,
SEGUNDO AS REGIÕES METROPOLITANAS — 1975

REGIÕES METROPOLITANAS	SETORES SELECIONADOS				
	Valor da transformação industrial			Relação moderno tradicional (%)	Valor da transformação nos quatro maiores estabelecimen- tos (%)
	Total	Setor moderno	Setor tradicional		
	Cr\$ milhões				
TOTAL.....	189 824	117 717	72 115	0,61	30,4
Belém	1 124	266	858	3,22	49,4
Fortaleza	1 603	432	1 171	2,71	32,2
Recife	4 896	2 532	2 364	0,93	53,6
Salvador.....	5 041	3 636	1 405	0,38	65,8
Belo Horizonte.....	7 740	5 784	1 956	0,34	61,1
Rio de Janeiro	34 256	17 912	16 344	0,91	33,5
São Paulo	119 202	78 385	40 817	0,52	22,2
Curitiba.....	3 992	1 932	2 068	1,07	36,3
Porto Alegre.....	11 970	6 838	5 132	0,75	54,8

FONTE — Censo Industrial 1975; tabulações especiais, IBGE.

zam 77% do Valor da Transformação Industrial (VTI) brasileiro.

Tem havido uma tendência recente, discreta, de centralização industrial a partir da Região Metropolitana de São Paulo, para o que se costuma denominar o seu "entorno", que se estende na direção de Campinas e Sorocaba, e pelo Vale do Paraíba na direção de São José dos Campos e Taubaté (mesmo além) e na direção de Santos, como etapa de um processo de formação de um grande complexo industrial megalopolitano.

Por exemplo, no que se refere à indústria tradicional (têxtil, vestuário, calçados, alimentar, bebidas, etc.), não só a Região Metropolitana perdeu posição para o Estado de São Paulo (de 75 para 58% entre 1970 — 1975), como o próprio Estado de São Paulo perdeu para o Brasil (de 43 para 33% no mesmo período), considerado apenas o emprego industrial.

É bem verdade que este processo, nas indústrias tradicionais, tem sido forçado pelo estabelecimento de tetos salariais mais elevados na Região Metropolitana de São Paulo, que leva indústrias menos competitivas a se transferirem para outras localizações onde o mercado de trabalho lhe seja mais favorável.

Este é um processo natural e seguramente mais permanente, e pode ser aproveitado no processo de tornar mais eficiente a localização industrial em outras regiões.

O processo de industrialização, por muito que tenha afetado o desenvolvimento, tanto pela via da modernização como pela via da geração de empregos e efeito multiplicador nas outras atividades, corre paralelo ao processo de desenvolvimento urbano, pois as decisões locacionais na indústria seguem uma linha própria, nem sempre simétrica ao desenvolvimento urbano. Na medida em que se pensa fazer esta industrialização, agora já bem sofisticada, reforçar o desenvolvimento urbano, uma nova linha teórica transparece como essencial. É a linha das relações interindustriais e num sentido mais amplo das relações intersetoriais. Ela está embutida nas decisões locacionais, e constitui elemento de grande relevância nestas decisões, mas não carrega, necessariamente, nenhuma componente regional.

A teoria de desenvolvimento regional — inclusive a relativa a pólos de desenvolvimento — tem enfatizado as ligações industriais, até mesmo porque esta teoria nasceu da concepção Perruviana de um vetor dinâmico de uma matriz de relações interindustriais; mas com freqüência este vetor

tem sido ou derivado da matriz nacional, ou suposto existir *a priori* pelo próprio conhecimento de indústrias que, em uma dada situação são obviamente dinâmicas. E neste caso a região é tomada como uma unidade isolada, quer dizer, o conceito tem sido o espacial. Beyers argumenta que esta teoria tem muito pouca ênfase nos processos de desenvolvimento inter-regional e as qualidades estruturais espacialmente relacionadas (32).

Beyers argumenta que os estudos de ligações interindustriais têm sido feitos ou à base do domicílio, do lado do consumidor, ou à base do estabelecimento, ao nível da atividade produtora. Porque é no estabelecimento que o produto é produzido, e qualquer agregação do produto em gêneros, subgêneros, etc., pode mascarar a verdadeira ligação para frente ou para trás. Um ponto importante será, então, identificar a nível de estabelecimentos, ou agregados de estabelecimentos num contexto local, tipo "*neighborhoods* industriais" e elevar o nível de resolução para as relações interindustriais e inter-regiões. Muitos estabelecimentos têm fortes ligações para frente e para trás que não são locais/regionais; na realidade seus próprios mercados são regiões distantes ou até mesmo o próprio país como um todo, e isto acontece, com freqüência, em regiões e indústrias subsidiadas por isenções fiscais de qualquer tipo.

É lógico que estas alterações nas ligações interindustriais podem dismantelar o mercado de uma certa firma/estabelecimento/produto, e por isso têm que ser geradas com os devidos cuidados, mas o certo é que, na medida em que diminuimos as distâncias percorridas pelos produtos intermediários, diminuimos o custo final do produto e aumentamos a competitividade da empresa.

Isto porque um mercado interno crescente e absorvedor desta produção industrial e altas taxas de inflação sempre se encarregaram de consumir o produto e mascarar os custos não competitivos que prevaleciam na indústria brasileira. Só muito recentemente esta preocupação de competir com produtos industriais no comércio exterior, começou a se tornar evidente e necessária, dada a necessidade de exportar e a política econômica de ir eliminando subsídios.

É esta componente regional explícita que vai tornar possível a combinação de uma política de desenvolvimento urbano e regional, através de uma definição de região de tamanho tal que contenha núcleos urbanos diferenciados e economias rurais que permitam uma organização de trocas intersetoriais e intra-regionais, que aumente a eficiência econômica, simultaneamente, da cidade e da região.

Esta preocupação locacional, visando maior eficiência, tende a levar muito em conta vantagens locais competitivas de determinadas regiões, fato da maior importância na combinação do urbano com o regional.

Mark Bandman — um geógrafo soviético — é um dos propugnadores e teóricos da concepção complexos industriais que mostra como "a eficiência de atividades produtivas é agora, num grau considerável, determinado ao mesmo tempo pela racionalidade da localização e das ligações entre as unidades e a racionalidade dos esquemas desenvolvendo e localizando o completo *spectrum* das atividades econômicas de uma região correspondente" (33).

A tese de Bandman e numerosos outros geógrafos soviéticos e alguns economistas espaciais americanos é a de que pela via da otimização da estrutura de toda a economia de uma área — isto é, a formação de complexos territoriais de produção — se otimizaria, também, a própria economia nacional, especialmente integrada. O processo locacional que considera apenas uma indústria consideraria ao mesmo tempo um complexo de indústrias inter-relacionadas — madeira, serrarias, mobiliário e eventualmente papel —, por exemplo; isto coloca grande ênfase na produção face ao consumo, e é mais fácil de supor, como no exemplo citado, do que em indústrias do tipo *foot-loose*, quer dizer indústrias mais voltadas para a proximidade do consumidor.

É preciso considerar, entretanto, que a experiência soviética parte simultaneamente da necessidade estratégica de descentralizar e integrar verticalmente parques industriais especialmente distanciados, e do fato de que os custos de transportes são negligenciados, ignorados ou subsidiados nos planos de desenvolvimento, o que numa economia capitalista não se aplicaria. Mas

num país em desenvolvimento algumas destas idéias podem ser aplicadas, à base de conceitos parecidos com incentivos fiscais.

De qualquer forma, e sem querer nos aprofundar num aspecto metodológico do problema, a idéia central é a da maximização das relações intersetoriais numa determinada região, e aí tanto intra-regional — espaço integrado como aqui chamamos — como inter-regional.

Uma outra noção importante e implícita é a do tamanho da região/espaço integrado que precisa, como indicamos em mais de uma oportunidade, ter um tamanho tal que permita visualizar estas relações intersetoriais, no interior da mesma, em um primeiro nível de otimização. Este tamanho mínimo da economia regional que, ao nível do urbano, Thompson (34) denominou de *urban size ratchet*, e que constitui a base mínima de tamanho, além da qual o crescimento é irreversível, constitui o complemento indispensável.

Este mesmo conceito pode ser estendido — na realidade o é implicitamente — a uma unidade urbano/regional (35).

A base teórica e de natureza econômica que complementa a idéia dos complexos é apoiada no fato de que o crescimento regional tem três componentes:

a — uma parte que se atribui ao crescimento a nível nacional, que é relevante no sentido da competição ao nível internacional;

b — outra parte atribuída à diferença entre a taxa de crescimento do *mix* de atividades regionais e o conjunto nacional, é a componente verdadeiramente regional, na qual a noção do complexo industrial territorial desempenha uma relevante função;

c — outra parte devida ao diferencial entre as taxas de crescimento de indústrias regionais, e indústrias do mesmo gênero em outras regiões, o que constitui a vantagem locacional regional que deve ser explorada, extensa e intensamente, pela política urbano/regional, pois é esta componente que vai assegurar a maximização dos efeitos desta política, combinadas com as duas outras.

O que procuraremos definir no capítulo seguinte, dos espaços integrados, como os estamos chamando neste estudo, é não só o espaço regional que realize estas funções,

mas também sua estrutura produtiva, inclusive rural.

É claro que esta não é uma tarefa que se complete no âmbito de um estudo deste tipo.

Na realidade, aqui, ela mal pode ser esboçada.

OS ESPAÇOS REGIONAIS INTEGRADOS, E AS RELAÇÕES URBANO/REGIONAIS NO CONTEXTO DESTES PROCESSOS REGIONAIS

A essência da idéia de uma ênfase em um planejamento do desenvolvimento regional combinado com o urbano é o abandono da idéia clássica de que desenvolvimento urbano e regional são duas coisas distintas, mais na prática que na teoria, mas por isso mesmo mais realmente distintas.

A forma que visualizamos de gerar esta unificação é a de definir espaços regionais integrados por um subsistema urbano, hierarquizado funcionalmente dentro deste espaço regional, mas desvinculado de um sistema urbano hierarquizado a nível macrorregional ou nacional.

Procuraremos, neste capítulo, elaborar, o mais sucintamente possível, sobre o conteúdo teórico da idéia de espaços regionais integrados, de natureza mesorregional, embora ela contenha uma noção quase que auto-evidente, pela sua própria natureza.

Mas a idéia começa quando indicamos, logo de início, a inseparabilidade do processo de desenvolvimento urbano e regional, ambos inseridos num contexto mais amplo de desenvolvimento econômico, com restrição locacional, que nunca teve uma formulação teórica sem ambigüidades, quando tentava sair da idéia de processo de desenvolvimento de uma região ou cidade, para desenvolvimento regional ou urbano, de forma integrada.

Isto ocorria, sempre, associado à idéia de equidade, que tendia a evoluir para um processo de transferências de recursos ou atividades, com incentivos, etc., que acabavam por se constituir num mecanismo que levava à diminuição da taxa nacional de crescimento econômico, o que encontrava

resistências políticas e teóricas em muitos setores.

Os programas de desenvolvimento econômico com restrição locacional — e a rigor a restrição locacional representava a diferença na taxa de crescimento eficiente — sempre visaram ou a diminuição da pobreza e/ou a criação de empregos para os desempregados, em determinadas regiões/cidades, mas sem a preocupação de um mercado de trabalho local/regional, que não levasse a longos e custosos deslocamentos da força de trabalho. As migrações internas sempre constituíram um pesado encargo para as famílias dos migrantes, já pobres em suas áreas de origem, e como não podem ser contidas por razões óbvias até de liberdade de ir e vir, a única maneira de minimizar os seus efeitos, tanto nas áreas de perda como nas de ganhos populacionais, é tentar formar mercados de trabalho de dimensões menores, onde esta mobilidade da força de trabalho se processe de forma regular, mas menos custosa. Em suma, esta é a essência da idéia do espaço regional integrado.

O que queremos indicar com este aspecto das migrações internas é o seu excedente, por assim dizer, muitas vezes além da capacidade de absorção dos centros de destino, que constituem uma parcela muito grande das periferias pobres e carentes de infra-estrutura nas grandes regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, como vimos em numerosas instâncias neste trabalho, que perturbam mais que organizam os mercados regionais de trabalho.

Como formar estes mercados de trabalho, sem conotação unicamente redistributivista, óbvia quando se pensava só na hierarquia urbana ou só na região?

Em primeiro lugar, a idéia de um espaço regional integrado significa uma área territorialmente extensa, com complementaridades tanto no nível urbano — cidades de diferentes níveis hierárquicos — como no nível rural, com atividades que se completam com o subsistema urbano como em diferentes atividades rurais.

Cria-se um sistema de relações intersetoriais que é, obviamente, mais dinâmico e eficiente, mesmo que ele tenha que ser ajudado com medidas de política econômica e

fiscal de menor impacto protecionista, certamente, que incentivos fiscais generosos e indiscriminados. Aqui não se pretende sugerir a eliminação dos incentivos fiscais/regionais que existem, mas apenas colocá-los em uma perspectiva própria.

As experiências de ação estatal, em várias partes do mundo, especialmente nos Estados Unidos, visando este desenvolvimento econômico com restrição locacional *targeted urban economic development programs* como os denomina James (2), funcionou de forma adequada quando foi aplicado no momento histórico da expansão das fronteiras econômicas do País, mas tem tido resultados parcos nas fases mais recentes, em que áreas localizadas em cidades ou regiões são o objeto da ação.

Uma razão tem sido fundamental no processo, que é a criação de oportunidades de emprego para os não empregados que vão surgindo na força de trabalho constituindo um mecanismo muito diferente daquele relativo à criação de emprego para aqueles gerados pelo desemprego estrutural.

Por outro lado, os efeitos multiplicativos precisam de estruturas mais amplas, que não existem em áreas pequenas em cidades ou regiões. Estes efeitos multiplicadores são, também, de pouca profundidade quando não consideramos relações inter-regionais, o que ocorre quando consideramos o desenvolvimento regional e não o inter-regional. O segundo articula o processo de desenvolvimento espacial, enquanto o primeiro pode simplesmente fazer uma região competir com outra.

Isto significa, de certa forma, uma visão mais desenvolvimentista de localização industrial que a distancia dos conceitos formais neoclássicos de microeconomia, mas por outro lado há uma visão mais locacional do desenvolvimento regional e há uma perspectiva mais industrial no desenvolvimento das forças de produção, com ênfase nas ligações interindustriais e intra-regionais, como Michael Storper destaca em seu recente artigo já mencionado (1).

Uma questão fundamental passa a ser, então, a definição destes espaços regionais integrados, capazes de realizar estas funções, o que foi feito, neste trabalho, em duas etapas:

a — uma primeira aproximação, baseada em critérios subjetivos, experiência e conhecimentos das estruturas espaciais do País, da qual resultaram os espaços integrados, como os apresentamos neste trabalho;

b — na análise que fizemos no Item 2.1 deste documento, procuramos realizar uma compatibilização entre os 32 espaços menores delineados de forma mais ou menos subjetiva, para expressar uma experiência profissional e uma visão geográfica deste problema, e uma análise estatística a nível de mesorregiões (em número de 86), porque a hipótese que fazemos é a de que este processo opera ao nível mesoregional, nem abaixo nem acima, em termos de resolução do processo.

É claro que não se poderia esperar uma compatibilização completa e perfeita mas, com a análise fatorial realizada, quisemos, principalmente, explorar a natureza dos processos que operam nesta escala; por isso, inclusive, retiramos as mesometrópoles da análise, para evitar que características do processo mais amplo e de natureza até extranacional que possam afetar pelo menos algumas das regiões metropolitanas — as macrometrópoles — interfiram nesta estrutura regional que pretendemos divisar, para fins de política urbana.

Dos 32 espaços definidos, mais o Distrito Federal que se considera *ad-hoc*, para os efeitos deste documento, os primeiros 18, mais o Distrito Federal (número 33), correspondem ao limite aproximado do núcleo, e os restantes 14 constituem a periferia.

Não vamos aqui repetir a análise que fizemos destes dois espaços macro em que dividimos o território brasileiro e sua sociedade, de vez que isto foi feito no Item 2.1, razão pela qual passamos logo à análise dos espaços integrados/contornos regionais que são subdivisões dos referidos macroespaços.

Embora os contornos metropolitanos estejam localizados tanto no núcleo como na periferia, vamos tratá-los em separado, não só pelo papel que eles desempenham na hierarquia urbana, como também pelo efeito regional, por isso mesmo, que eles desempenham.

As Regiões de números 3, 6, 9, 12 e 16 constituem as regiões metropolitanas do núcleo, enquanto que as de números 22, 24

e 27 constituem as regiões metropolitanas da periferia. A Região de Belém não foi considerada aqui porque nos pareceu que seu impacto é mais no contexto da própria Região Amazônica que como uma metrópole à parte.

Para o efeito da compreensão da noção de cidade mundial, estamos considerando apenas as duas Regiões Metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, embora nos pareça conveniente uma análise do papel de ligação internacional tanto de Porto Alegre e mesmo Belo Horizonte, no núcleo e Recife na periferia, o que não caberia nos limites do presente documento.

O papel da Região Metropolitana de São Paulo, tanto ao nível do processo de desenvolvimento como um todo e mais particularmente no processo de industrialização em particular, no contexto nacional, assume uma importância particular no próprio modelo que estamos assumindo para a política urbano/regional.

É que como estamos privilegiando uma estratégia de relações intersetoriais — mais particularmente no caso interindustriais — o peso da Região Metropolitana de São Paulo é muito grande.

E mesmo quando se fala em descentralização industrial, a partir de São Paulo, é necessário ter em mente que as ligações para frente e para trás de todo o complexo industrial de São Paulo são de tal magnitude, que o processo teria que ser muito lento e bem planejado, para não se incorrer no risco de tornar menos eficientes, precisamente, estas trocas intersetoriais, que estamos colocando como o caminho para aumentar a eficiência espacial.

Em análise realizada sobre a matriz de relações intersetoriais de 1970, Moreira (36) encontrou que apenas a Região Metropolitana de São Paulo reunia as condições de ser classificada como complexo industrial.

Se nos reportarmos ao Item 3.2, veremos esta pujança industrial da Região Metropolitana de São Paulo, tanto pelo seu volume de produção industrial como, principalmente, pela importância do setor moderno, principal elemento de propulsão no processo.

O papel da Região Metropolitana de São Paulo como centro financeiro de repercussão internacional também é conhecido, não só pela presença de grandes bancos e

agentes financeiros internacionais, como pelo que a própria sede de grandes filiais de corporações transnacionais representa como aporte financeiro.

Como indicamos na análise referente à urbanização brasileira o papel da Cidade de São Paulo como centro de controle, difusão de inovações, financiamento e mesmo localização de grandes conglomerados industriais (mesmo que unidades produtoras sejam localizadas fora da Região Metropolitana) é de indiscutível importância. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro se situa numa posição importante, porém, sem dúvida, numa posição secundária no processo. É conhecido o processo pelo qual a Região Metropolitana de São Paulo foi ultrapassando a do Rio de Janeiro em significado econômico, processo que classificamos como de *deviation amplifying process*, que significa que os mecanismos econômicos associados à internacionalização da economia brasileira encontraram em São Paulo a força que lhe permitiu ultrapassar a tradicional situação do Rio de Janeiro e ampliar as suas vantagens pelo processo cumulativo.

A própria distribuição de rendimentos nas duas grandes Regiões Metropolitanas difere de modo significativo; comparando-se o percentual de pessoas com menos de 1 salário mínimo, observa-se que 12% estão nesta categoria no Rio, comparados com 8,6% em São Paulo; de outro lado, na categoria de 3 a 5 salários mínimos, 11,4% em São Paulo e 8,8% no Rio; finalmente na classe de mais de 10 salários mínimos, Rio e São Paulo estão quase iguais, com 4,5 e 5% respectivamente. O que se deduz, daí, de forma meio simplista, é que o nível de pobreza no Rio é maior e a extensão da classe média (medida pelos rendimentos de 3 a 5 salários mínimos), é maior em São Paulo que no Rio. Esta diferenciação é fruto de concentração industrial e de riqueza em São Paulo, naquele processo de ampliação das diferenças, mencionado anteriormente.

As três Regiões Metropolitanas do Nordeste apresentam um perfil — comparadas no nível nacional — completamente diferente, como já ressaltamos na análise das regiões metropolitanas, com um quadro de pobreza muito mais extenso e com uma infra-estrutura urbana muito mais deficiente.

De qualquer modo, parece relevante ressaltar a situação de Recife, que tende a ocupar uma posição intermediária entre as cidades mundiais brasileiras de São Paulo e Rio de Janeiro e o sistema econômico nordestino.

É importante mencionar, no nível abaixo das regiões metropolitanas, que a Região 10 (eixo Campinas/Ribeirão Preto) constitui-se na área de expansão do processo industrial de São Paulo sendo, hoje, uma concentração industrial ligeiramente maior que a própria Região Metropolitana do Rio de Janeiro (ver Tabela 23).

Esta concentração é, também, fruto da difusão do processo industrial a partir da Região Metropolitana de São Paulo, e um exemplo, seguramente, do mecanismo de relações intersetoriais, que sugerimos seguidamente neste documento como a linha que deveria ser seguida numa nova formulação de política urbana.

Ainda no núcleo central de desenvolvimento, as Regiões 3 e 4 formam um outro foco — ainda bastante secundário, mas relevante — de desenvolvimento; é constituído pela Região Metropolitana de Porto Alegre (Região 3) e uma extensa faixa que começa no 'entorno' de Porto Alegre — Região de Caxias do Sul e incorpora até a Região de Blumenau e Joinville, em Santa Catarina. Estas duas regiões contêm outros 7,76% do VTI brasileiro — a segunda maior concentração industrial do País — além de possuir regular capacidade aquisitiva. Do lado eficiente do processo de desenvolvimento urbano/regional, esta é, certamente, uma outra área que muito contribuirá para impulsionar a difusão do processo industrial, com um regular equilíbrio entre indústrias modernas e tradicionais (ver Tabela 23).

Entretanto, não é só a indústria que é responsável pelo nível mais elevado de desenvolvimento, pois nas Regiões 5 e 7 — o oeste de São Paulo, norte e oeste do Paraná, Santa Catarina e noroeste do Rio Grande do Sul — processos bastante adiantados de técnicas agrícolas fazem, destas duas regiões, o maior celeiro agrícola do País. Tanto que nas duas a produção vegetal representa 60 a 70% da produção da agricultura. Por outro lado, estas duas regiões — na realidade uma parte substancial do Sul do País

e São Paulo apresentam índices de modernização bastante grandes.

O que é importante assinalar, no entanto, é que as regiões mais industrializadas — a Região 10 — mas também muitas outras do Sul do Brasil, não só têm um percentual elevado de estabelecimentos que utilizam força mecânica (variável 3 nas tabelas de estatísticas agrícolas do apêndice), mas o que é importante, têm tanto um percentual de estabelecimentos com menos de 20 hectares, como eles representam uma área relevante.

O outro lado do processo refere-se ao fato de que os estabelecimentos com mais de 1.000 hectares são percentualmente pouco representativos, mas a sua área é significativa. Basta observar que as Regiões 5 e 7 têm apenas 0,2 e 0,7% dos estabelecimentos nesta faixa de tamanho, mas a área dos mesmos constitui 18,5 e 27,8% da área total, o que mostra bem o predomínio de uma agricultura comercial baseada em grande propriedade. Tanto que o percentual de estabelecimentos com tratores, nestas duas regiões, é de 12,4 e 21,6%, enquanto que o número de tratores por 1.000 hectares é pouco superior a 5%, em ambas as regiões, o que denota agricultura extensiva.

O que isto quer dizer, em termos de uma estratégia de desenvolvimento urbano nestas regiões é que, sendo sua base econômica constituída por produtos agrícolas — de exportação e para consumo interno — o seu quadro urbano tem duas funções eficientes a desempenhar:

a — fornecer os insumos — aqui entendidos como toda a gama de serviços à economia e à população — necessários a manter o dinamismo da sua base econômica rural; este fornecimento de serviços à população inclui, necessariamente, uma gama de indústrias para consumo local/regional, de produtos alimentares, bebidas, vestuário/calçados, editorial, etc. — que bem poderiam ser classificadas de indústrias urbanas;

b — promover a localização industrial tal que maximize as relações intersetoriais, vale dizer o processamento dos produtos agrícolas na maior medida possível, além de sustentar também as indústrias chamadas de urbanas no item acima.

Dois Regiões (17 e 18) representam a transição, simultaneamente, para a fronteira

de recursos, na direção do norte e noroeste. Ambas contêm o mesmo contraste clássico, entre um número elevado de pequenas propriedades, que totalizam uma área menor, e um número pequeno de grandes propriedades, mas totalizam uma área maior; neste caso, em função principalmente da atividade pecuária, que se pode medir pelos 61% de valor da produção animal na Região 17 e 49% na Região 18. Da mesma forma, pelo baixo percentual de estabelecimentos com tratores e ainda mais baixo número de tratores por 1.000 hectares de área. Em ambos os casos, observa-se uma predominância de cerrados (cerca de 70% da área constituída por pastagens, metade das quais pastagens naturais).

No Nordeste — basicamente a região subdesenvolvida, com periferias urbanas ainda mais deficitárias — há uma primeira meta a ser atingida, para uma população numerosa e concentrada, e que é uma melhora substancial na infra-estrutura urbano/domiciliar, onde 1/3 apenas dos domicílios têm um mínimo de condições de habitabilidade. E acresce o fato de que uma parcela substancial destes moradores não têm condições de pagar tarifas reais por estes serviços básicos.

A questão aí se coloca a um nível político/filosófico que mencionamos antes, e que escapa a qualquer consideração de outro tipo sobre uma estratégia de desenvolvimento urbano/regional. É claro que uma política de desenvolvimento regional deve conduzir a uma “redução da pobreza”, mas o que queremos dizer aqui é que a questão da equidade, no Nordeste, se aplica mais que em qualquer outra circunstância e não deve ser confundida com paternalismo.

Reduzir as disparidades regionais no Brasil “é uma questão política fundamental, nacional e não apenas regional”.

No Nordeste é importante ressaltar três conjuntos de regiões: o litoral sul da Bahia (Região 20), a Zona da Mata e o Agreste (Regiões 23 e 25), que são basicamente agrícolas, mas muito diferentes das regiões agrícolas do Centro-sul, não só pela sua estrutura de produção — e relações de trabalho conseqüentes — como também pelos relacionamentos que ela estabelece com o sistema urbano local, vale dizer com a integração urbano/regional.

Analisando-se os dados de estatísticas agrícolas, pode-se detectar algumas diferenças relevantes entre as regiões tradicionais de monocultura (Regiões 20 e 23), comparadas com o Agreste (Região 25), de saída pelo fato de, neste último, o percentual de produção animal ser quase metade do total da produção agropecuária, enquanto na Zona da Mata este percentual atinge 87% e na Zona Cacaueira atinge quase 85%.

A estrutura fundiária também é bastante diferente, observando-se que, na Zona da Mata, 85% dos estabelecimentos têm menos de 20 hectares, mas suas áreas representam apenas cerca de 10%; já os estabelecimentos de mais de 1.000 hectares são apenas 0,4% e sua área quase 27%, o que mostra bem o contraste, observado, por igual, na Zona Cacaueira. Se compararmos esta situação com o fato de que estas regiões têm uma estrutura urbano/domiciliar fortemente deficiente e um perfil de distribuição de rendimentos com ênfase em fortes níveis de pobreza, podemos imaginar que as relações desta base rural com o seu sistema urbano mais próximo não parecem capazes de gerar um sistema de integração intersetorial desejável.

Desta situação decorre que a estratégia de desenvolvimento urbano/regional nestas regiões têm que ser bem diferente, pois elas não têm uma sustentação rural com igual capacidade dinâmica.

Aqui, provavelmente mais que em qualquer outra área do Brasil, aplica-se a noção de resgatar a dívida social, pois trata-se de uma região densamente povoada, pobre, presa num círculo vicioso de *plantations* mais ou menos explotativas, que não lhes oferece chance de uma melhora nas suas condições de pobreza.

Embora tenhamos mencionado, já no conjunto das regiões metropolitanas, as três referentes ao Nordeste, parece necessário ressaltar alguns pontos:

a — o processo de industrialização na Região Metropolitana de Salvador tem mais a ver com uma estratégia nacional — e com o mercado nacional — que com um processo de difusão no sistema urbano e nas diferentes regiões do interior do Nordeste. Este processo está produzindo riqueza regional, e por isso mesmo contém uma componente

“eficiência” muito grande, e certamente será uma etapa de relevância a médio e longo prazo, na mudança do quadro nordestino. Mas não contribui para absorver grandes excedentes de mão-de-obra, nem acelera o processo de difusão regional, nem cria relações intersetoriais com outras regiões do Nordeste.

b — no Recife, este processo, que no início teve muito de semelhante com indústrias sem base regional, como a de alumínio em Igarauçu, entre outras, começou em seguida a tomar uma feição de integração mais capaz de contribuir para o processo de mudança; e sobretudo as prioridades da SUDENE sobre projetos agroindustriais marcaram, já, uma tendência para estabelecer inter-relações com outros setores. Ainda no Nordeste, as três Regiões do Sertão (19, 26 e 28) apresentam algumas similaridades e diferenças importantes. São todas de base essencialmente agrícola, mas é na Região 26 que a estrutura fundiária difere mais em relação às outras duas, com um percentual menor de estabelecimentos com menos de 20 hectares, mas com área maior, ao lado de uma área total com estabelecimentos de mais de 1.000 hectares bem menor que as outras duas.

Comparado com as outras áreas agrícolas do Nordeste, o percentual de estabelecimentos que utilizam fertilizantes é muito baixo, o mesmo ocorrendo com estabelecimentos com total de tratores e tratores por área. Isto está descrevendo uma agricultura muito pouco evoluída, seguramente quase que só baseada na subsistência e em culturas comerciais de baixa produtividade e competitividade.

Finalmente, o que poderíamos chamar a fronteira de recursos, territorialmente extensa e com uma rede urbana muito espalhada pelo seu imenso território.

Esta Região contém uma rede urbana que se relaciona com a região quase que somente em termos de um empório comercial — comprando e revendendo seus produtos e repassando bens e serviços urbanos os mais simples a esta mesma Região. A estratégia urbana, neste caso, parece ser apenas o reforço desta capacidade de vender bens e serviços à região, ao lado da geração de bens, serviços e comodidades à própria população urbana, principalmente nos cen-

tros metropolitanos e submetropolitanos de Belém e Manaus, além de outros centros menores, inclusive as capitais estaduais e territoriais.

CONCLUSÕES: ALGUNS ELEMENTOS RELEVANTES PARA A DEFINIÇÃO DE UMA NOVA POLÍTICA URBANA

O objetivo do presente estudo foi fazer uma análise da dinâmica urbano/industrial brasileira, em sentido amplo, e que forneça uma idéia do processo de urbanização e suas relações com os principais agentes modeladores da estrutura espacial/urbano/regional brasileira.

Com esta análise se pretendeu oferecer insumos à formulação de uma política de desenvolvimento urbano, que contenha os elementos gerais e abrangentes que descrevam o sistema urbano como um todo, e os aspectos particulares, mais críticos, que são os detalhes essenciais à flexibilização desta mesma política urbana.

O que queremos dizer com sentido amplo é a necessidade de uma análise mais abrangente, para dar uma visão mais completa do sistema e de seu processo de mudança mais recente, sem a preocupação do detalhe individual, no contexto da própria organização econômica do espaço brasileiro.

A mais intensa inserção da economia brasileira no sistema capitalista internacional, nestes últimos 10 a 20 anos, está deixando marcas visíveis e significativas na organização espacial do País, e mais particularmente na sua rede urbana, que é a materialização espacial destas influências.

De um lado, estes efeitos macroeconômicos estão reforçando o papel de alguns grandes centros — e com isso afetando hierarquias no sistema — mas de outro lado, como os mecanismos de decisão, muitas vezes, ultrapassam as regras de uma hierarquia formal no sistema urbano, nas suas decisões locais, gera-se uma certa desestabilização do sistema hierárquico, via decisões que transcendem e até conflitam com esta mesma hierarquia.

O que queremos dizer com isto é que a dependência básica refletida na própria or-

ganização espacial do País, transcende a própria hierarquia urbana e mesmo o sistema econômico/espacial do País, mas se realiza em termos de uma localização urbana macrometropolitana.

No fundo, a hierarquia regional do próprio processo de desenvolvimento nem sempre obedece a uma linha hierárquica nacional do sistema urbano.

Esta visão do processo urbano, a este nível macro, coloca, desde logo, alguns pontos de reflexão sobre uma política urbana, que a este nível tem que se defrontar com a política econômica prevalente, ajustando-se a ela, dada a sua maior amplitude e ao fato de que ela, também, se ajusta a uma realidade internacional mais abrangente.

Isto não quer dizer que este ajuste seja linear, por assim dizer, e que a variável realidade internacional não possa se moldar em uma visão política da conjuntura brasileira, com uma conotação social mais forte, mesmo que não se queira uma política do tipo *zero-sum-game*, que não se preocupe com taxa de crescimento nacional, ao cuidar apenas de, mantendo crescimento zero a nível nacional, fazer crescer algumas áreas em detrimento de outras. O Brasil ainda é um País em desenvolvimento, e a necessidade de um crescimento nacional ainda é uma prioridade importante. O que não se considera desejável, neste momento, é a perpetuação do abandono de uma política efetivamente de equidade, que pode muito bem ser uma política de eficiência a longo prazo.

Até este momento, apesar de um discurso que defende a eliminação de desníveis regionais e sociais, a política de desenvolvimento econômico brasileira tem sido concentradora, porque leva em conta, fundamentalmente, os propósitos de crescimento nacional agregado. O desenho de uma superfície de taxas de crescimento, no Brasil, desde 1950, revelaria muitas áreas com taxas abaixo da média nacional, e algumas poucas com taxas bem acima da média nacional. Mesmo que não se pense em levar os propósitos de atenuar os desníveis regionais até o limite de uma *zero-sum-game* como indicamos anteriormente, a perspectiva do longo prazo, realmente, levará fatalmente a uma taxa nacional menor, mas a uma

diminuição das áreas com taxas abaixo da média nacional.

Esta análise mais abrangente e generalizadora parte de certas premissas básicas que norteiam não só a interpretação do processo, mas também, e por isso mesmo, deverão balizar as linhas para uma nova política urbana:

1 — O sistema urbano brasileiro, como ocorre, em geral, nos países em desenvolvimento apresenta uma divisão espacial básica, do tipo núcleo/periferia, que estrutura as cidades de forma diferenciada.

A este nível macro da visão do sistema urbano brasileiro, suas ligações com o sistema capitalista internacional são óbvias e assumem uma posição quase que determinante. Neste caso a cidade — a grande região metropolitana principalmente — assume o papel de posto avançado e elemento de organização econômica do espaço; nesta capacidade ela afeta sua própria organização interna, sua posição no contexto do sistema urbano nacional e regional, parte que ela passa a ser de uma estrutura capitalista que se superpõe ao subsistema nacional dos países em desenvolvimento. E neste sentido esta superestrutura determina a organização essencial do sistema urbano. O mecanismo de dependência, ao nível internacional, reflete-se e é repassado ao nível inter-regional brasileiro, conferindo a esta primeira visão espacial um contexto determinante e por isso mesmo prioritário. Mas, por outro lado, se a este nível macro as relações com o sistema capitalista internacional e com o sistema de cidades mundiais assumem esta posição de dominância e determinação, nos níveis mais abaixo da hierarquia urbana, este quadro se modifica.

Em primeiro lugar se modifica porque esta hierarquia aí é vista em dois planos:

a — o primeiro é o de uma hierarquia regional, quer dizer, uma hierarquia que se diferencia no interior do espaço nacional, não só ao nível de centro/periferia, mas também de outros espaços regionais que se organizam segundo e seguindo particularidades macro e mesorregionais em um certo sentido;

b — em segundo lugar porque as forças geradoras de uma organização social, econômica e espacial, que afetam os grandes núcleos de decisão a nível macrometro-

politano, têm sua ação atenuada por efeito de um certo mecanismo de distância social, no próprio sistema urbano; este efeito é mais nítido porque sua ação se processa por vias indiretas, ao contrário do que se passa nos grandes centros de decisão intermediária, onde estão presentes os agentes financeiros e de organização internacional.

Neste nível do sistema urbano, que abrange apenas as Regiões Metropolitanas mais salientes, do tipo São Paulo e Rio de Janeiro, os problemas de carências de infraestrutura social das periferias assumem uma prioridade quase local, no sentido de que elas não contribuem para a dinâmica urbano/industrial, mas carregam elevado peso político, que muitas vezes prevalece sobre os demais.

Esta ação atenuada se confronta, ao nível hierárquico regional, com estruturas intermediárias que fazem inserir, no processo de decisão, características, problemas e necessidades, que são regionalmente diferenciadas no interior das duas grandes unidades espaciais.

A razão de ser é óbvia, pois uma política urbana se chegar a ser regionalizada seria ao longo de uma subdivisão do tipo centro/periferia, inclusive porque nelas se fará sentir todo o peso das questões carenciais, que formam o cerne de uma política urbana voltada para o longo prazo e para as estruturas mais permanentes, em contraposição a uma política urbana mais conjuntural e emergencial, que se pensaria para os núcleos inchados do sistema urbano brasileiro.

2 — O sistema urbano brasileiro, seguindo também a regra geral, apresenta um sistema hierárquico bem nítido, porém desequilibrado, com metrópoles nacionais e regionais de características mais ou menos primazes, e rupturas de equilíbrio em diferentes segmentos deste sistema hierárquico.

A essência da conjugação dos dois argumentos é a de que esta organização espacial/hierárquica/funcional que existe, afeta significativamente o sistema urbano e precisa ser levada em conta na formulação de política urbana.

Primeiro porque os efeitos multiplicadores de investimentos, sejam de natureza carencial ou de provimento de uma infra-

-estrutura física ou social, "são obviamente maiores no contexto de subsistemas urbanos/regionais funcionalmente integrados", do que sob qualquer outra forma de priorização dos mesmos.

Isso veremos mais adiante nos pressupostos.

Segundo porque é preciso considerar que a cidade possui uma "força própria, intrínseca, mas politicamente organizada", e que a nível teórico constitui o que se poderia chamar a unidade espacial cidade; esta, em termos de política econômica, dada a rigidez maior de suas superestruturas, funciona quase que somente em termos de médio e longo prazo, porque as inércias existentes e os longos prazos de maturação nas transformações destas estruturas só lhes permitem operar neste médio e longo prazo, o que muitas vezes se contrapõe à política econômica, muito freqüentemente distorcida pelo primado do conjuntural.

Neste contexto de médio e longo prazo, "as carências assumem uma importância muito maior, pois deixam de contemplar visões teóricas ou sociais do tipo resgatar a dívida social", para representar a segurança de uma incorporação automática, dos mecanismos de desenvolvimento econômico que funcionem associadas a esta visão de médio e longo prazo.

Isto não quer dizer que aquilo que se convencionou chamar de "o resgate da dívida social" não seja uma tarefa fundamental e essencial por parte do Estado, inclusive enquanto planejador de uma política urbana, mas quer dizer que este resgate deveria ser feito da forma mais eficiente possível, considerando a necessidade de sua simultaneidade com o desenvolvimento econômico e social.

Isso veremos a seguir nos pressupostos para uma política urbana em sentido amplo.

Pressupostos de uma nova política urbana num contexto amplo

Antes de entrar nas preliminares de uma nova política urbana, parece-nos útil fazer uma revisão das principais linhas de crítica à política urbana vigente, como elas têm aparecido em diferentes oportunidades, especialmente ao nível técnico.

Algumas delas podem ser sintetizadas em falta de sintonia com política econômica e setorial, ao mesmo tempo. Este tem sido um objeto de crítica e discussão, porque ou os objetivos são realmente inconciliáveis, ou nunca se adotou uma postura de conciliar os mesmos.

E com freqüência os formuladores de política econômica são acusados de serem destituídos de visão espacial – sinônimo de equidade social – ou os formuladores de política urbana são considerados mais ou menos utopistas, sem consciência clara da realidade econômica do País.

O fato é que esta "compatibilização entre política urbana e as políticas econômica e setorial realmente não existe", e prevalece a opção política econômica, porque seus formuladores conseguem o apoio político necessário para suas teses.

Por outro lado, "o setor privado capitalista da sociedade não se motiva para a política urbana, a não ser ao nível do intra-urbano", onde o setor imobiliário realiza seus lucros e força e pressiona o setor público a trabalhar na oferta de infra-estrutura física para o desenvolvimento de seus projetos.

Acontece, entretanto, que esta oferta de infra-estrutura se faz de forma um tanto desordenada, seja, porque ela, tendo uma visão mais econômica que social do processo, "trabalha somente nas áreas e espaços onde as populações têm poder aquisitivo para pagar pelos serviços", seja porque ela responde às pressões que o setor imobiliário faz, para dotar as áreas de sua escolha, dos referidos serviços.

Aí se poderia discutir, longamente, sobre o chamado modelo alocativo, um pouco gerado na crítica marxista, e segundo o qual os recursos de governo são alocados, primariamente, para servir aos interesses privados do capitalismo, aqui representado pelo setor imobiliário. O que não significa dizer, que o setor optaria por uma linha deste tipo. E que o Estado, por muito que sinta e procure atender como pode as pressões do setor imobiliário, exerça um papel moderador das desigualdades; nem mesmo os mais severos críticos de base marxista, porém não sectária, acusam intervenção estatal de levar, deliberadamente, a uma ampliação das desigualdades de renda (37).

A grande questão, passa a ser, então, a de que tanto a política econômica como as setoriais apenas agravam a sua condição primária de curto prazo, são instrumentos que, dadas as circunstâncias em que o País vive nas últimas décadas, têm sido utilizadas como de soluções de curto prazo; não importa que, muitas vezes, sejam enunciadas no contexto de projetos de longo prazo, pois o fato que permanece é que as ações são de curto prazo.

É verdade que a realidade do dia a dia, na administração da economia e/ou espaço urbano nacional, "os órgãos setoriais tendem a colidir com os órgãos de conteúdo espacial/regional, e o conflito sempre resultou favorável aos órgãos setoriais, pois os órgãos regionais e/ou urbanos são politicamente mais fracos".

Aqui convém chamar a atenção para uma observação que fizemos ao analisar o crescimento dos diferentes estratos de tamanhos de cidades, relativa ao fato de que as cidades de menos de 10 mil habitantes (elas são um percentual elevadíssimo do total de cidades) têm condições de infra-estrutura extremamente precárias.

O fortalecimento destas pequenas cidades pode não ser uma prioridade, no contexto de um processo de curto prazo, mas a sua situação de pobreza e fraqueza política constitui um dos elementos de persistência do enorme poder centralizador do Estado (Federal e Estadual) de vez que, sendo economicamente estagnadas e politicamente fracas, nada podem face aos mesmos, o que representa um sério desequilíbrio federativo.

Um outro aspecto que tem também sido muito discutido é o relativo ao conteúdo social da política urbana, e que provavelmente tem gerado maiores disputas com os formuladores de política econômica.

Este conteúdo social, apesar de estar sempre enunciado na política urbana, perdeu-se no enunciado porque nunca teve aplicação prática, uma vez que o primado de políticas econômicas de curto prazo e às vezes até emergencial nunca puderam permitir a liberação de recursos para o famoso "resgate da dívida social".

Além do mais, este conteúdo social sempre esteve colocado (ou interpretado) "como um processo paternalista", porque a

essência de seu enunciado se baseia no fato de que a população credora do serviço quase sempre não tem condições materiais de pagar pelo serviço.

Por isso, parece-nos necessário discutir preliminarmente alguns pressupostos do que supomos deva ser uma nova (ou não) política urbana, para o próximo quinquênio ou decênio, no contexto das novas realidades brasileiras e à luz da experiência passada, calcadas ambas em reflexões sobre esta mesma experiência passada, vale dizer, não isolá-la nem da política econômica nem da política de desenvolvimento regional.

a — Os objetivos de uma política urbana são de longo prazo, ao contrário da maioria dos objetivos de política econômica, e isto embora tenha sido sempre entendido, muitas vezes este entendimento não se traduzia em uma compreensão da comunidade interessada.

Neste contexto a primeira observação a fazer é a relativa ao poder político que sustente uma formulação de política urbana, face a possíveis incompatibilidades com a política econômica que estiver vigente.

Essencialmente, isto pode acontecer face a possíveis desajustes que possam ocorrer entre as dimensões temporais das duas formulações.

A política urbana é, necessariamente, uma política de longo prazo, devido à inércia óbvia no que se refere a mudanças que se pretenda obter nas estruturas urbanas, não alcançáveis no curto prazo.

A política econômica, mesmo considerando que ela possa ter numerosos objetivos de longo prazo, ela se realiza de forma mais ou menos integrada, num período governamental, dificilmente ao longo de um decênio.

E como é "via política econômica que os recursos são alocados aos projetos associados a esta política urbana", as incompatibilidades entre o curto e o longo prazo não são fáceis de resolver.

Outro aspecto que é muito discutido, inclusive em documentos oficiais, embora internos, do próprio CNDU e em numerosas pesquisas encomendadas, é a relativa ao conteúdo social da política urbana vigente, em larga medida ligado a um segundo objetivo de política urbana;

b — “Os objetivos de uma política urbana são, essencialmente, distributivos”, e sua função a maximizar é a equidade e não a eficiência, ao contrário dos objetivos mais correntes de política econômica.

Este objetivo é diferente do referente a curto e longo prazo, pois implica uma atitude político/filosófica face ao problema de desenvolvimento econômico.

A Tabela 25 é um exemplo de uma situação não desejável, que se pretende ou se sugere deva ser corrigida, devendo ser objeto de uma política urbana de longo prazo, mas que não comporta uma visão de eficiência no processo econômico, para alcançar seus objetivos, embora nunca seja demais repetir, que não se está recomendando uma concepção do tipo *zero-sum-game*.

Esta é a componente político/filosófica a que nos referimos, que demanda uma vontade nacional em realizá-las — e pagar por ela — refletida em uma decisão política forte, capaz de resistir às pressões das áreas e segmentos da sociedade com mais poder político.

Com efeito o que esta tabela mostra é que, embora 48% dos domicílios brasileiros disponham de água, este percentual baixa para 13%, quando vemos este serviço nas famílias que recebem até 1 salário mínimo de rendimento.

Na categoria de até 1 salário mínimo existem quase 5 milhões de famílias, das quais pouco mais de 600 mil com água em seus domicílios.

E estes 600 mil vivem em periferias urbanas, em cidades pequenas e médias da periferia nacional, enfim constituem os pobres, aqueles que não podem pagar pelo serviço, nem suas cidades podem pagar a sua construção ou oferecê-los gratuitamente aos moradores/usuários.

Esta é a incompatibilidade e o drama, pois os países em desenvolvimento, como o Brasil, não dispõem de recursos, a fundo perdido, para oferecer estes serviços à população, embora esta seja uma função precípua do Estado dentro daquela opção político/filosófica a que nos referimos.

A Tabela 26 é ilustrativa de como os diferentes itens de infra-estrutura domiciliar e bens duráveis se distribuem pela escala de rendimento, dando margem, inclusive, a uma análise de escalas de valores para al-

guns destes itens, mas não é aqui o lugar próprio para este tipo de análise.

Basta, entretanto observar os percentuais de televisão e geladeira para se perceber estas diferenças, com percentuais mais elevados de televisão nos domicílios de rendimentos mais baixos.

É importante ressaltar este ponto apenas para mostrar que esta escala de valores, propriamente percebida na população urbana, precisa ser um elemento de reflexão quanto a objetivos de uma política urbana, pois é a eles que esta política deve visar.

Não deixa de ser curioso observar que os percentuais de domicílios com geladeira e televisão, na classe de rendimento até 1 salário mínimo (rendimento familiar) são ligeiramente superiores aos que possuem água e esgoto, o mesmo ocorrendo na faixa mais alta de rendimento.

A idéia de que, no longo prazo, uma lógica de maximização da equidade — a essência do conteúdo social — leva a uma maximização de outras funções econômicas, pela via da melhora na distribuição dos rendimentos, e que até produz um processo de desenvolvimento mais estável, não é muito aceita por formuladores de política econômica, embora eles aceitem o propósito de melhora na distribuição de rendimentos como um objetivo mais político que econômico; “mas o político é uma concessão, não uma estratégia eficiente”.

Mesmo alguns cientistas políticos, ao optarem pelo objetivo político, não o fazem por razões de eficiência econômica de longo prazo, mas sim por receios ou convicções do tipo estabilidade política e social, que não encontram em um modelo concentrador — político e econômico.

É aí, basicamente, que está localizado o conceito de “resgatar a dívida social que, enquanto soar como reivindicação, soar também como não eficiente”.

Uma das saídas para uma melhor integração de política urbana com política econômica e/ou setorial é uma tentativa de maximizar os efeitos de investimentos no espaço urbano, via espaço regional, e que contemple a idéia de uma funcionalidade regional, em vez de urbano/hierárquica, embora contenha, a este nível mesorregional, uma certa componente hierárquica.

TABELA 25
VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL DE ACORDO COM SUA IMPORTÂNCIA NO CONJUNTO E DE ACORDO COM A CLASSIFICAÇÃO MODERNO/TRADICIONAL, SEGUNDO OS ESPAÇOS/CONTORNOS REGIONAIS – 1975

REGIÃO	VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL		
	Brasil (%)	Setor moderno (%)	Setor tradicional (%)
NÚCLEO			
Região 1	0,32	20,51	79,49
Região 2	0,11	49,47	50,53
Região 3	3,94	57,65	42,35
Região 4	3,82	32,65	67,35
Região 5	2,92	29,48	70,52
Região 6	1,29	46,64	53,36
Região 7	3,30	27,14	72,86
Região 8	1,44	78,54	21,46
Região 9	38,81	59,42	40,58
Região 10	11,55	56,64	43,36
Região 11	4,37	61,72	38,28
Região 12	10,81	49,83	50,17
Região 13	0,65	60,19	69,81
Região 14	0,94	36,73	63,27
Região 15	3,26	62,13	37,87
Região 16	2,35	72,19	27,81
Região 17	0,83	30,29	69,71
Região 18	0,22	31,39	68,61
PERIFERIA			
Região 19	0,30	31,90	68,10
Região 20	0,11	21,23	78,77
Região 21	0,27	19,84	80,16
Região 22	1,68	73,89	26,11
Região 23	1,37	25,01	74,99
Região 24	1,50	44,71	55,29
Região 25	0,44	25,05	74,95
Região 26	0,45	26,25	73,75
Região 27	0,52	34,17	65,83
Região 28	0,19	40,85	59,15
Região 29	0,02	24,64	75,36
Região 30	0,07	28,20	71,80
Região 31	0,75	18,35	81,65
Região 32	1,24	42,09	57,91
Região 33	0,21	53,36	47,64

FONTE – Censo Industrial 1975; tabulações especiais, IBGE.

Esta componente hierárquica contém, nela mesma, aquela funcionalidade regional, de vez que ela é a própria componente hierárquica no interior de cada espaço menor, como os definimos neste documento.

E isto nos leva a mais um objetivo de política urbana, qual seja a de operar além da hierarquia;

c – “A política urbana deve atuar não apenas nos segmentos superiores da hierar-

quia urbana, mas também em outros estratos, seguindo mais uma linha regional/funcional”, que contemple e acentue os efeitos multiplicadores de investimentos em um centro urbano sobre sua região mais próxima. Com isto ela se torna, basicamente, descentralizada.

Investimentos nestes centros regionais mais próximos, referidos acima, se beneficiariam destes efeitos multiplicadores, e

TABELA 26
DOMICÍLIOS PARTICULARES, POR NÍVEIS DE RENDA FAMILIAR, SEGUNDO A
EXISTÊNCIA DE ALGUNS ITENS DE INFRA-ESTRUTURA E BENS DURÁVEIS — 1980

CARACTERÍSTICAS DOS DOMICÍLIOS	DOMICÍLIOS PARTICULARES					
	Total (1)	Rendimento familiar por classes de salário mínimo				
		Menos de 1	De 1 a menos de 2	De 2 a menos de 5	De 5 a menos de 20	De 20 e mais
Total de domicílios .	25 211	4 731	5 446	7 889	5 737	912
INFRA-ESTRUTURA						
Com água	11 977	616	1 452	4 210	4 691	837
%	(48)	(13)	(27)	(53)	(82)	(92)
Com esgoto	9 984	444	1 107	3 381	4 113	799
%	(40)	(9)	(20)	(43)	(72)	(88)
Com eletricidade	17 269	1 387	2 965	6 337	5 437	895
%	(68)	(29)	(54)	(80)	(95)	(98)
BENS DURÁVEIS						
Com rádio	19 204	2 711	3 779	6 340	5 187	722
%	(76)	(57)	(69)	(80)	(95)	(98)
Com refrigerador	12 697	450	1 421	4 672	5 101	891
%	(50)	(9)	(26)	(59)	(89)	(98)
Com televisão.....	14 143	623	1 904	5 341	5 210	885
%	(56)	(13)	(35)	(68)	(91)	(97)
Com automóvel	5 732	81	287	1 390	2 089	822

FONTE — Censo Demográfico 1980; famílias, IBGE.

(1) No total de domicílios estão incluídos aqueles sem declaração de rendimento.

tornaria estes verdadeiros subsistemas regionais mais integrados e articulados, processo que, em última instância, operaria no sentido de maior integração do sistema inteiro.

Simultaneamente, instrumentos de política econômica poderiam ser mobilizados, no sentido de que atividades econômicas — principalmente industriais — nestes subsistemas regionais, e de caráter complementar, fossem estimuladas; estes mecanismos de complementaridade industrial poderiam levar à formação de complexos industriais/territoriais, que seriam a forma de maximizar uma função espacial, maximizando, ao mesmo tempo, uma função econômica do tipo relações interindustriais.

Isto seria mais claro e quem sabe simples nas áreas de maior atividade industrial; nas áreas agrícolas o processo de integração intersetorial seria semelhante, inclusive com a integração setor industrial/agropecuário, que é tão mencionado, mas pouco efetivamente procurado.

Este processo de integração territorial falhou em muitos projetos, na União Soviética,

ca, essencialmente por ter sido imposto de cima para baixo, sem conscientização do setor privado não existente, e sem estímulos de qualquer natureza.

A experiência de concentração de investimentos nos estratos superiores do sistema urbano não melhorou a qualidade de vida nas grandes áreas metropolitanas - na realidade incentivou a migração na direção delas - pois que São Paulo cresceu, entre 1970 e 1980, mais que na década anterior.

Isto não quer dizer que os problemas carenciais - de estrutura física e social - das periferias das grandes regiões metropolitanas não devam ter um tratamento, mas apenas que este tratamento não seja discriminatório, e sim que seu peso político precisa ser contrabalançado por uma firme política de equidade, que impeça o processo concentrador existente e que o "managerialismo" da política urbana atual no Brasil não conseguiu, nem a sociedade política teve forças para evitar.

Os espaços integrados/contornos regionais que descrevemos no capítulo anterior, podem bem ser espaços urbanos/regionais

que possam realizar a função de maximizar os efeitos de investimentos espaciais, e assim realizar um certo grau de articulação entre políticas econômicas/setoriais e uma nova política urbana. Mas ainda aí, a idéia de que o tempo de maturação destes investimentos deve ser de mais longo prazo é indispensável ao seu êxito;

d — “Ao atuar ao nível urbano/espaco regional integrado, a política urbana precisa considerar a cidade e a região menor como seus principais aliados”.

Isto por duas razões básicas:

1.^a — “É no contexto do processo gerencial cidade/local que a conjugação setorial assume uma integração espacial”, por necessidade, e por isso mesmo os problemas de articulação intersetorial encontram sua solução natural. De novo o processo é descentralizante;

2.^a — Na medida em que este procedimento de política urbano/regional se institucionaliza e se processa, o fato de que ele vai procurar maximizar relações intersetoriais intra-regionais, ele consegue “encontrar apoio local, político, empresarial e popular, que juntos podem mobilizar forças capazes de sensibilizar os formuladores de política econômica”.

Isto significa usar a força política da(s) cidade(s) e região, ao mesmo tempo que se mobiliza a administração municipal para gerenciar o processo. “Aí ela incorpora o médio e longo prazo, tão essenciais a uma política urbana estável”.

Mas esta ação coloca enorme ênfase na capacidade das cidades de gerenciar o processo, e esta é uma das lacunas mais terríveis de nossa base administrativa local, que precisa ser atacada de forma mais eficiente possível.

A questão central será, sempre, procurar manter a compatibilidade entre objetivos, por assim dizer menores, por serem sub-regionais, com os objetivos mais amplos de uma formulação mais abrangente.

E aí chegamos, não propriamente ao último objetivo da política urbana, mas a uma estratégia final, e que é uma conciliação entre o fato de que a política de desenvolvimento urbano/regional tenha uma abrangência nacional — que pode levar a uma quase impossibilidade de prioridades — “mas contenha os elementos que permi-

tam aproveitar as oportunidades de projetos específicos, inseridos no bojo da política econômico/setorial, para complementá-los com outros que abarquem os espaços/conornos regionais” aqui definidos - utilizados como tais ou revistos à medida das necessidades.

RELAÇÃO DE VARIÁVEIS UTILIZADAS PARA A ANÁLISE FATORIAL

- 1 — Percentual da população urbana.
- 2 — Percentual de pessoas de 10 anos e mais que trabalham, em relação às pessoas de 10 anos e mais.
- 3 — Percentual da PEA na agricultura, extração vegetal e pesca.
- 4 — Percentual da PEA na indústria de transformação.
- 5 — Percentual da PEA na indústria de construção civil.
- 6 — Percentual da PEA no comércio de mercadorias.
- 7 — Percentual da PEA na prestação de serviços.
- 8 — Percentual de pessoas de 10 anos e mais e com rendimento menor que 1 salário mínimo.
- 9 — Percentual de pessoas de 10 anos e mais e com rendimento entre 1 a menos de 3 salários mínimos.
- 10 — Percentual de pessoas de 10 anos e mais e com rendimento entre 3 a menos de 5 salários mínimos.
- 11 — Percentual de pessoas de 10 anos e mais e com rendimento entre 5 a menos de 10 salários mínimos.
- 12 — Percentual de domicílios com abastecimento de água com canalização.
- 13 — Percentual de domicílios com instalação sanitária (rede geral e fossa séptica).
- 14 — Percentual de domicílios com televisão.
- 15 — Percentual de domicílios com automóvel.
- 16 — Percentual de estabelecimentos agropecuários que utilizam força mecânica.

- | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| 17 — Percentual de estabelecimentos agropecuários que utilizam fertilizantes. | 06 — Hiléia Paraense |
| 18 — Percentual de estabelecimentos que utilizam adubos químicos. | 07 — Leste Paraense |
| 19 — Percentual de estabelecimentos que utilizam defensivos. | 08 — Belém |
| 20 — Percentual de estabelecimentos com menos de 20 hectares. | 09 — Amapá |
| 21 — Percentual de estabelecimentos com 20 a menos de 100 hectares. | 10 — Oeste Maranhão |
| 22 — Percentual de estabelecimentos com 100 a menos de 1 000 hectares. | 11 — São Luís |
| 23 — Percentual de estabelecimentos com 1 000 hectares e mais. | 12 — Leste Maranhense |
| 24 — Percentual de áreas de lavouras. | 13 — Sul Maranhense |
| 25 — Percentual de áreas de pastagens plantadas. | 14 — Norte Piauiense |
| 26 — Percentual de estabelecimentos com tratores. | 15 — Teresina |
| 27 — Percentual de estabelecimentos com uso de energia elétrica. | 16 — Sul Piauiense |
| 28 — Percentual de estabelecimentos que obtiveram financiamento. | 17 — Noroeste Cearense |
| 29 — População ocupada na indústria de extração mineral, em relação à população ocupada total da indústria. | 18 — Fortaleza |
| 30 — Número de estabelecimentos na indústria de extração mineral em relação ao número total dos estabelecimentos industriais. | 19 — Centro-Leste Cearense |
| 31 — VTI na indústria de extração mineral em relação ao VTI total da indústria. | 20 — Sul Cearense |
| 32 — População ocupada no setor moderno/população ocupada no total na indústria de transformação. | 21 — Oeste Potiguar |
| 33 — Número de estabelecimentos no setor moderno/total indústria de transformação. | 22 — Central Potiguar |
| 34 — VTI no setor moderno/VTI total dos estabelecimentos na indústria de transformação. | 23 — Natal |
| | 24 — Sertão Paraibano |
| | 25 — Agreste e Brejo Paraibano |
| | 26 — João Pessoa |
| | 27 — Sertão Pernambucano |
| | 28 — Agreste Pernambucano |
| | 29 — Mata Pernambucana |
| | 30 — Recife |
| | 31 — Sertão e Agreste Alagoano |
| | 32 — Mata Alagoana |
| | 33 — Maceió |
| | 34 — Sergipana |
| | 35 — Aracaju |
| | 36 — Oeste Baiano |
| | 37 — Leste Baiano |
| | 38 — Salvador |
| | 39 — Litoral Sul Baiano |
| | 40 — Noroeste Mineiro |
| | 41 — Nordeste Mineiro |
| | 42 — Centro-Oeste Mineiro |
| | 43 — Triângulo Mineiro |
| | 44 — Mata e Rio Doce Mineiro |
| | 45 — Sudoeste Mineiro |
| | 46 — Centro-Leste Mineiro |
| | 47 — Belo Horizonte |
| | 48 — Espírito-Santense |
| | 49 — Vitória |
| | 50 — Norte Fluminense |
| | 51 — Centro-Leste Fluminense |
| | 52 — Periferia do Grande Rio |
| | 53 — Vale do Paraíba-Fluminense |
| | 54 — Grande Rio de Janeiro |
| | 55 — Alta e Média Araraquarense |
| | 56 — Campinas e Ribeirão Preto |
| | 57 — Mantiqueira Paulista |

RELAÇÃO DAS MESORREGIÕES⁴

- | | |
|------------------------|--|
| 01 — Rondônia | |
| 02 — Acre | |
| 03 — Hiléia Amazonense | |
| 04 — Manaus | |
| 05 — Roraima | |

⁴Relação das Mesorregiões existentes antes do desmembramento do Estado de Mato Grosso.

- | | |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------|
| 58 – Sudoeste Paulista | 73 – Encosta do Planalto Meridional |
| 59 – Vale do Paraíba Paulista | 74 – Leste Rio-Grandense |
| 60 – Sul Paulista | 75 – Caxias do Sul |
| 61 – Grande São Paulo | 76 – Planalto Meridional do Rio Grande do Sul |
| 62 – Serra e Litoral Norte Paulista | 77 – Oeste Gaúcho |
| 63 – Baixada Santista | 78 – Norte de Mato Grosso |
| 64 – Curitiba | 79 – Cuiabá |
| 65 – Leste Paranaense | 80 – Centro-Sul Mato-Grossense |
| 66 – Oeste Paranaense | 81 – Pantanal Mato-Grossense |
| 67 – Norte Paranaense | 82 – Norte Goiano |
| 68 – Leste Catarinense | 83 – Alto Araguaia-Tocantins |
| 69 – Florianópolis | 84 – Goiânia |
| 70 – Sul Catarinense | 85 – Sul Goiano |
| 71 – Oeste Catarinense | 86 – Brasília |
| 72 – Porto Alegre | |

BIBLIOGRAFIA

- 1 – STORPER, Michael. Technology and spatial production relations; disequilibrium, interindustry relations and industrial development. In: CASTELLS, Manuel, ed. *High technology, space and society*. Citado em *Urban Affairs Annual Reviews*, Beverly Hills, (28), Sage, 1985.
- 2 – JAMES, Franklin J. Urban economic development; a zero-sum-game? In: BINGHAM, Richard D.; BLAIR, John P., *Urban economic development*. Citado em *Urban Affairs Annual Reviews*, Beverly Hills, Sage, (27): 157-74, 1984.
- 3 – FRIEDMANN, John. *Comparative urbanization*. London, Edward Arnold, 1975. 93p.
- 4 – CARDOSO, Fernando Henrique. Notas sobre el estado atual de los studios de la dependencia. In: *Problemas des subdesarrollo latino americano*. México, Editorial Nuestro Tempo, 1973. p.90-125.
- 5 – FAISSOL, Speriðião. A estrutura urbana brasileira; uma visão ampliada no contexto do processo brasileiro de desenvolvimento econômico. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, 34(3): 19-123, jul./set. 1972.
- 6 – DAVIES, Rob. Informal sector or subordinate mode of production; a model. In: BROMLEY, Ray; GERRY, Chris, ed. *Casual workers and poverty in third world cities*. John Wiley, 1979. 323p.
- 7 – _____. A general theory of polarized development. In: HANSEN, Niles M. *Growth centers in regional economic development*. New York, The Free Press, 1972.
- 8 – SANTOS, Milton. *The shared space; the two circuits of the urban economy in underdeveloped countries*. Methuen, 1979. 266p.
- 9 – HAY, Jr. Richard. Patterns of urbanization and socio-economic development in the third world an overview. In *third world urbanization*. Methuen, 1977.
- 10 – DEAR, Michael; SCOTT, Allen J., ed. *Urbanization & planning in capitalist society*. Methuen, 1981. 617p.
- 11 – BERRY, J. L. Brian. Hierarchical diffusion; the basis of developmental filtering and spread in a system of growth centers. In: HANSEN, Niles M., ed. *Growth centers in regional development*. New York, The Free Press, 1972. p.108-38.
- 12 – _____. *Essays on commodity flows and the spatial structure of the Indian economy*. Chicago, University of Chicago, 1966. (Research Paper, 11).
- 13 – _____. Geographic perspectives on urban systems. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 564 p. Especialmente os Capítulos 4 e 7, pp. 94 e 170.
- 14 – Interdependency of spatial structure and spatial behavior; a general field theory formulation. In: DAVIES, Wayne K. D. *The conceptual revolution in geography*. London, University of London Press, 1972. 416 p.
- 15 – _____. A cidade e seu campo de ação. Suas relações e seu papel no processo de desenvolvimento. In: _____. *Tendências atuais na Geografia urbano/regional; teorização e quantificação*. Rio de Janeiro, IBGE, 1978. p:147-216.

- 16 — _____. A organização espacial do sistema urbano brasileiro; relações entre a estrutura das cidades e as relações entre elas. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, 36(3): 75-90, jul./set. 1974.
- 17 — _____. ; GALVÃO, Marília; GEIGER, Pedro P. Estudos urbano-regionais na área de influência do Recife. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, 37(1):3-49, jan./mar. 1975.
- 18 — OLSSON, Gunnar. *Distance and human interaction; a review and bibliography*. Philadelphia, Regional Science Research Institute, 1965. p. 112. (Bibliographical series, 2).
- 19 — _____. Cities as systems within systems of cities. In: Papers and proceedings of the REGIONAL SCIENCE ASSOCIATION, 1964. Traduzido e publicado em FAISSOL, Speridião, org. *Urbanização e regionalização; relações com o desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro, IBGE, 1974.
- 20 — COHEN, R. B. The new international division of labor, multinational corporations and urban hierarchy. In: *Urbanization & urban planning in capitalist society*. Methuen, 1981.
- 21 — WALTON, John. The international economy and peripheral urbanization. In: FAINSTEIN, Norman; FAINSTEIN, Susans, ed. *Urban policy under capitalism*. Citado em *Urban Affairs Annual Reviews*, Beverly Hills, Sage, (22), 1982.
- 22 — _____. Tamanho das cidades e desenvolvimento econômico; síntese conceitual e problemas de política, com especial referência ao sul e sudeste da Ásia. In: FAISSOL, Speridião, org. *Urbanização e regionalização; relações com o desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro, IBGE, 1974.
- 23 — _____. A methodological approach for the study of hierarchical relations in the Brazilian urban system; the case of São Paulo and Recife. Apresentado ao Congresso Internacional de Geografia, realizado em Moscou, 1976.
- 24 — WALKER, Richard A. A theory of suburbanization; capitalism and the construction of urban space in the United States. In: DEAR, Michael; SCOTT, Allen, ed. *Urbanization & urban planning in capitalist society*. Methuen, 1981.
- 25 — _____. *Migrações internas no Brasil e suas repercussões no crescimento urbano e desenvolvimento econômico*. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, 37(1):84-94, jan./mar. 1975.
- 26 — _____. ; WOLFF, Goetz. World city formation; an agenda for research and action. Los Angeles, University of California, 1982. (Working Paper, 3).
- 27 — CHASE-DUNN, Christopher. Urbanization in the world system; new directions for research. In: SMITH, Michael Peter, ed. *Cities in transformation; class, capital and the state*. *Urban Affairs Annual Reviews*, (26). 111-22, Sage, 1984.
- 28 — KNIGHT; Richard V.; GAPPERT, Gary. Cities and the challenge of the global economy. In: PHIGHAM, Richard; BLAIR, John, ed. *Urban economic development*. Citado em *Urban Affairs Annual Reviews*, (27): 47-62, Sage, 1984.
- 29 — JEFERSON, Mark. The law of primate city. *Geographical Review*, p. 226-32, 1939.
- 30 — CORNELIUS, Wayne A.; KEMPER, Robert V., ed. *Metropolitan Latin America; The challenge and the response*. Sage, 1978. 346 p. Introduction (Latin America Urban Research, 6).
- 31 — _____. *Who benefits from industrial decentralization? Social power in the labor market, income distribution and spatial policy in Brazil*. Los Angeles, University of California, 1982. (DP, 174).
- 32 — BEYERS, William B. *A field approach to spatial industrial structural dynamics*. Trabalho apresentado a IGU Commission on Industrial Systems, Chuo University, Tokyo, 1980.
- 33 — BANDMAN, Mark K. Industrial location and optimization of territorial systems. In: HAMILTON, F. E. Ian, ed. *Contemporary industrialization spatial analysis and regional development*. Logman, 1978. 203 p.
- 34 — THOMPSON, Wilbur. Internal and external factors in the development of urban economies. In: PERLOFF, Harvey. *Issues in urban economics*. Resources for the Future, 1968.
- 35 — _____. Theories and techniques for studying urban and regional growth. In: *Geographic perspectives on urban systems*. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1970. p. 94-103.
- 36 — MOREIRA, Lana Lima. *Complexos industriais; uma tentativa de aplicação no Estado de São Paulo*. Dissertação (Mestrado) — Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 1982.
- 37 — PICKVANCE, C. G. The structural critique in urban studies. In: SMITH, Michael Peter, ed. *Cities in transformation; class, capital and the state*. Citado em *Urban Affairs Annual Reviews*, (26), Sage, 1984.

RESUMO

Este trabalho objetiva a análise da dinâmica urbano/industrial brasileira com base em uma abordagem regional. Para tanto procura-se avaliar os principais problemas do modelo de desenvolvimento econômico adotado, na tentativa de buscar elementos relevantes para formulação de políticas específicas de desenvolvimento urbano/regional.

Para o desenvolvimento deste trabalho, parte-se do pressuposto que a dinâmica urbano/industrial tem sido a mola mestra do processo de desenvolvimento no Brasil, sem que tenha ocorrido uma avaliação mais profunda da adequabilidade do referido modelo econômico frente a um dado contexto econômico, social e político.

A segunda premissa que orienta este estudo é a de que o processo de desenvolvimento no Brasil se ajuste, de forma genérica, ao modelo centro-periférico.

A ordenação dos temas tratados, neste trabalho, segue a linha de pensamento explícito acima, assim é que no primeiro capítulo procura-se elaborar uma análise do processo de desenvolvimento, dentro de concepção centro-periférico.

O segundo capítulo trata do processo de urbanização, objetivando uma avaliação de hierarquia urbana e do papel de industrialização. Com base no quadro de referência estruturado a partir dos dois primeiros capítulos, passa-se a examinar, no Capítulo 3, os espaços regionais, aqui representados por agregados mesorregionais.

Neste caso, procura-se identificar como as estruturas regionais são afetadas e afetam o processo de desenvolvimento, para finalmente combinar elementos que permitam sugerir uma política de desenvolvimento urbano/regional, onde se possa maximizar a função eficiência - equidade.

Os autores agradecem a especial ajuda do Professor Speridião Faissol nesta pesquisa; ao Professor Pedro P. Geiger, pela sua participação e numerosas sugestões nas fases iniciais do projeto, na definição das regiões usadas no estudo e muitas outras que seriam difíceis enumerar; a Wagner dos Santos por sua assessoria e ajuda nas análises estatísticas e no tratamento dos dados; finalmente, às colegas Maria Luiza Castelo Branco e Suely Sarmento pela ajuda e sugestões oferecidas.